

X 286.964

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

VÉRT

AVAGY

A PARLAMENTI KORMÁNYZÁS

Tíz esszé a kormányformáról

2015–2017

Noran Libro Kiadó
Budapest, 2018

SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001294804



X 286964

Minden jog fenntartva
ISBN 978-615-5900-44-0

© Szentpéteri Nagy Richard, 2018
© Noran Libro Kiadó, 2018

Előszó és hála

A Mi Urunk életével, halálával és feltámadásával az egész emberiséget felszabadította a halál igája alól. De az egyes emberek is látványosan segített. Egyetlen esetet ismerünk, amikor első szava a megtagadás volt. Egy kánaáni, vagyis kánaánita, azaz hellén vagy – hagyományos fordításban – pogány asszony kérte Tőle, hogy gyógyítsa meg távol lévő leányát. Ő azonban elutasította a kérést. „Nem küldtettem, csak, az Izráel házának elveszett juhaihoz” – mondta. Erre az asszony a vacsoraasztalról a kutyáknak lehulló morzsákra utalva fejezte ki mély hitét, és ezzel a tanítványok előtt is példával szolgált. Így természetesen meggyógyult a lánya, miként később ama kafarnaumi százados szolgája is, akitől az imát tanultuk: „nem vagyok méltó, hogy az hajlékomba jöjj”.

Az első jelenetet Máté evangéliuma beszéli el a tizenötödik fejezetben – a huszonkettediktől a huszonnyolcadik versig –, és hasonlóképpen írja le az eseményt Márk evangéliuma is a hetedik fejezet huszonhatodik és harmincadik verse között. A római tiszt történetét pedig ugyancsak Máténál olvassuk a nyolcadik fejezet ötödik versétől kezdődően a tizenharmadikig – a tizedik vers megváltói mondatával együtt: „bizony mondom néktek, még az Izráelben sem találtam ilyen nagy hitet senkinél.” De hogy az evangélium az összes nemzetnek örömhírré válhatott – mert valamennyiüknek szól –, az további ismert verseken alapszik. Minden szóért legyen hála.

Ez a könyv nem a hitet terjeszti, hanem a szerző önhittségét, és nem a farizeusoknak, hanem a politikatudósi-közjogászai közösségnek beszél, de talán az írástudók körén túlra is eljut.

A parlamentáris államfő



„Bocsánatkérésnek kell lenni első szavamnak e teremben, bocsánatkérésnek, hogy a székfoglalást ennyire halasztottam.”

(ASBÓTH JÁNOS: KORUNK URALKODÓ ESZMÉI)

A harmadik magyar köztársaság első elnökének emléke előtt fejet hajtva az alábbi tanulmány első felében egyrészt néhány kiegészítéssel újraközlünk egy húsz évvel ezelőtt született írást, másrészt új elemekkel bővítve közlünk egy tíz évvel ezelőtt született esszét, végül a tanulmány második felében e korábbi írásokat kiegészítjük egy idén született írással.

Ilyenformán az itt közölt tanulmánynak három előzménye van. A szöveg első része 1995-ben jelent meg egy új alkotmányt szorgalmazó kötetben (akadémiai kiadványban), majd némileg módosítva 2005-ben újra napvilágot látott egy folyóiratban (a politikatudomány referált lapjában), de az alábbiakban mindkét szövegváltozatnak egy kissé módosított és jegyzetekkel kiegészített formája olvasható. Az írás második része 2015-ben íródott egy nagyobb tanulmány részeként, és korábban még nem jelent meg sehol. A szövegek jelen integrációját az egyes szövegrészek összefüggései indokolják, továbbá az a körülmény, hogy a korábbi írások a legújabb szövegrész előzményeiül, valamint érvrendszerének alátámasztásaiul szolgálnak, ezért az új mondandó bevezetéséként értelmezhetők.¹

¹ A szövegek előzményeire lásd SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *Köztársasági elnök*

„ÖNÁLLÓ ÁLLAMFŐI HATÁSKÖRE VAN”

Az alkotmányjogi szakirodalom megoszlik abban a kérdésben, hogy parlamentáris körülmények között az államfő vajon része-e a végrehajtó hatalomnak, vagy sem. Ebben a döntő kérdésben – mint ismert – maguk az alkotmányok is megoszlanak.

E szakmai vita ugyanúgy alkalmas arra, hogy szembe fordítsa egymással a véleményalkotókat, mint más közjogi természetű viták, ugyanakkor – például – a „melyik kormányzati forma a jobb megoldás”, a „melyik parlamentarizmusváltozat a jobb változat”, vagy a „melyik elnökválasztási mód a jobb módszer” típusú vitákkal szemben ez a vita jóval szárazabb, tárgyyszerűbb, nyersebb. Nem igényel értéktételeket. Nem kell hozzá elkötelezettség. Nem akar semmit elérni, csak megállapítani.

Érdekessége, hogy az alkotmányjoggal foglalkozókon kívül lényegében nem érdekel senkit. Még nagyobb érdekessége, hogy az alkotmányjoggal foglalkozók közül viszont nagyon sokakat érdekel. Legnagyobb érdekessége azonban az, hogy megmarad logikai, szépirodalmi vitának. Megjegyez-

az új alkotmányban. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest, 1995, illetve SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője, *Politikatudományi Szemle*, 2005/3.

zük, hogy a vita esetleges eldöntéséből a tételes jogra nézve nem vonhatunk le sok közvetlen következtetést, mindennapi életünkre, jogi kultúránkra, intézményeinkre nézve pedig tulajdonképpen nem következik belőle semmi.

Ennek ellenére a vita lehet heves, és az is. Ha tüzetesebben megvizsgáljuk a vita tárgyát, és letesszük a voksunkat az egyik vagy másik álláspont mellett, akkor tulajdonképpen nem értjük, mit vitat azon a másik fél.

A disputa középpontjában egészen egyszerűen szólva az a kérdés áll, hogy az államfő „csupán” az állam feje-e, vagy túl azon, hogy az „állam feje”, még az állam egyik hatalmi ágának is a feje-e. Utóbbi esetben nem ő azonban a kormány feje, hiszen az – ugyebár – a kormányfő, ellenben minthogy a végrehajtó hatalmat nagyobb egységnek kell tekintenünk, mint annak „részhalmazát”, a kormányt, minek feje a kormányfő, ezért az államfőt csak a végrehajtó hatalom egészének fejeként tekinthetjük, s ekként ő a kormánynak is, sőt a kormányfőnek is „feje”, felettese lenne. Ez utóbbi megállapítás talán indokolható is volna, de semmiképpen sem volna jobban indokolható, mintha azt mondanánk, hogy az államfő mindhárom hatalmi ágnak a feje.

Érdekes módon a szakirodalomban (legalábbis a hazaiiban) alig merül fel, hogy az államfő – mondjuk – a törvényhozó hatalom feje volna, vagy – éppenséggel – a bírói hatalom feje lehetne, holott – mint majd erre rámutatunk – ezen állításoknak talán volna annyi indokoltságuk, mint annak az állításnak, hogy az államfő a végrehajtó hatalom feje. Mindenesetre a végrehajtó hatalom fejeként – mint tudjuk – nem kormányoz, legfeljebb uralkodik, vagy még azt sem teszi, csak reprezentál, megjelenít, beszédet mond, jelen van, egyszerűen *van*.

Szeretnénk világosan láttatni, hogy ez a „lét”, vagyis ez az „ottlét”, ez a „jelenlét” nem egyszerűen „meglét”, hanem olyan garanciális tényező, biztosíték, jogállami garancialevél, aranybulla, adott szó, amely nélkül nincs parlamentáris kormányforma, nincs kontinentális alkotmányos jogállam, sőt – nem túlzás – nincs európai közjog. Az államfői hatalom nem csupán bokréta a nemzet kalapján (bár kétségkívül vannak reprezentatív, szimbolikus, ha úgy tetszik: esztétikai funkciói is, mi több: összes funkcióját tekinthetjük reprezentatívnak, szimbolikusnak és „szépnek”), hanem jogállami hatalmi erő, amely reprezentál, szimbolizál, szép- és érvényessé tesz, vagyis – mint majd ki fogjuk fejteni – legalizál és legitimál.

Magyarországon az említett vitában többségi álláspontot képviselnek azok, akik az államfőt mindhárom hatalmi ág fölé, a semleges zónába, válságáthidaló funkcióba helyezik el. Mi magunk is ezt az álláspontot képviseljük, de látnunk kell a másik gondolkodás logikáját is.

E másik gondolkodás úgy tartja, hogy az államfői jogosítványok végrehajtói jogosítványok: azokban a végrehajtó hatalom nyilvánul meg. Ezek a jogosítványok e nézet szerint éppen azért különböző nemű jogosítványok, mert a másik két hatalmi ág irányában hatnak. Ezen álláspont képviselői abból indulnak ki, hogy a kormányzás teljes formája a hatalmi ágak egyensúlya. E rendszerben a hatalmi ágak egymást ellenőrzik. Ez a felfogás a *checks and balances* elvét írja rá a parlamentarizmusra. Ez azonban a prezidenciális kormányformájú Egyesült Államok alkotmányos alapelve. E nézet abból indul ki, hogy amiképpen a parlamentarizmusban a parlament megbuktathatja a kormányt, azonképpen – bizonyos kogens feltételek mellett – a kormány is feloszthatja a parlamentet. Ez

jelenti azt az egyensúlyt, ami az amerikai rendszerben viszont nincs meg.²

Mindkét nézetnek tökéletes a belső logikája. A kérdés összefügg a hatalommegosztás tanával, amellyel még természetesen foglalkozni fogunk. Érdekes megfigyelésként megállapítható azonban, hogy az államfőt a végrehajtó hatalom részének tekintő felfogásnak tulajdonképpen nincs is szüksége államfőre. Az államfő az az intézmény, amely nélkül a hatalmi gépezet elképzelhető. Ez talán meglepően nyers megállapítás, de tartalmát tekintve igaz, hogy ha az államfő a végrehajtó hatalom feje, akkor nincsen feltétlenül szükség rá, hiszen jogosítványait más szervek is elláthatnák. Gyakorlatilag ez az egyetlen intézmény, amelyet az állami intézmények közül – ha megfelelő logikával építjük fel őket nem az európai tényleges történelmet, hanem az utilitáriánus formális logikát tekintve – akár ki is lehetne hagyni a kormányzati rendszerből.

Ha azonban az államfőt semleges hatalomként fogjuk fel, amely kívül áll a végrehajtó hatalmon, akkor az igazság éppen fordított: ha minden állami intézményt kifejejtünk is, az államfőt – ha államról beszélünk – nem felejtethetjük ki.³ Ennek az igazságnak a bizonyítására ugyanakkor csak azután vállalkozhatunk, hogy megvizsgáltuk az államfői hatalomgyakorlás jellegét (és némileg az európai alkotmányok szövegezési gyakorlatát is).

2 E nézet legkitűnőbb képviselőinek érvelésére lásd SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában*. Századvég, Budapest, 2008, különösen 140–280, illetve KOVÁCS Virág: In: *A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom*. Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása* I. Pázmány University Press, Budapest, 2013, 37–50.

3 A jelenre vonatkozó magyar irodalomból erre a kérdésre lásd SZENTE Zoltán: Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben? In: Csink – Szabó 2013, 111–126.

A legérdekesebb kérdés persze annak történeti vizsgálata volna, hogy a monarchiából köztársaságba váltó államok milyen elméleti megfontolásokból tartották fenn az immár korona nélküli államfői intézményt. Ennek történeti vizsgálata nem tartozik e dolgozat tárgykörébe, de az megállapítható, hogy a független, semleges, negyedik hatalmi ágként funkcionáló államfői hatalom feltalálása Európában történt meg. Feltalálója – mint ez ismert – Benjamin Constant volt.⁴

A híres francia gondolkodó érvei azonban nem győztek meg mindenkit Európában.⁵ Érdekes módon máig tart a vita arról, hogy a parlamentáris rendszer államfője valójában a végrehajtó hatalom feje-e, avagy az államé (ideértve az összes hatalmi ágat, illetőleg egyiket sem). Constant rendszere

4 Lásd Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos hatalmak. In: Benjamin Constant: *Az alkotmányos politika tana*. Trattner – Károlyi, Pest, 1862. Constant nagy hatású politikai gondolkodói státusát tökéletesen elismerve érdemes megjegyezni, hogy gondolatai közül Magyarországon ez a kiváló gondolat fejtette ki legnagyobb hatását – a municipális hatalomról szóló tanítása mellett –, míg más országokban egyéb gondolatai is visszhangot keltettek, hazájában pedig – és kiváló fordítója révén Nagy-Britanniában és az angolszász világban is – regényíróként is ismert. *Adolphe* című szentimentális regénye tudomásunk szerint magyarul nem jelent meg, holott bizonyára lenne rá érdeklődés.

5 A monarchiából köztársaságba való átmenet és a kormányforma kialakulásának európai és hazai történetét kitűnően meséli el WIENER György: *Az európai köztársaságok létrejöttének feltételei a 19–20. században*. In: Feitl István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Napvilág, Budapest, 2007 21–37, valamint WIENER György: *A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek fejlődése Nyugat- és Dél-Európában*. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2008, 455. és köv, továbbá WIENER György: *Kormányalakítás és parlamentfelosztási jog az európai köztársaságokban*. In: Csink – Szabó 2013, 157–194.

ugyanakkor mai nyelven úgy is megfogalmazható, hogy bár történetileg minden hatalom a király kezében volt, a parlamentarizálódás során a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom kikúszott az államfő kezéből, és a parlamenthez, illetve a független bíróságokhoz települt át. Az államfő legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta pozícióit, ám a XIX. század parlamentarizálódása és a XX. század közigazgatás-története során itt is fokozatosan területet veszített, és „középen”, a három klasszikus hatalmi ág csúcsán, ám azokba bele nem folyva, az „uralkodik, de nem kormányoz” pozíciójában találta meg a helyét.

Azok ez elméletek, amelyek az uralkodó, de nem „kormányzó” államfő helyét a végrehajtó hatalomban helyezik el, legtöbbször azzal érvelnek, hogy az államfőtől indul a kormányalakítás (erről később még sok szó lesz). Ezen elméletek elfogadásához azt kellene föltételeznünk, hogy a „kormányalakítás megindítása” fontosabb jogosítvány, mint azok a jogosítványok, amelyekkel az államfő a másik két hatalmi ág viszonyában rendelkezik anélkül, hogy azokba ezen elméletek szerint „beletartoznék”, márpedig ennek föltételezésére nincs kellő indokunk. Az államfő mind a törvényhozás vonatkozásában, mind az igazságszolgáltatás vonatkozásában fontos hatalmi jogosítványokkal rendelkezik, melyeknek fontossága legalábbis egyenlő súlyú azzal az egyetlen jogkörrel, amely az államfőt a végrehajtó hatalomhoz köti, kizárólag kinevezéssellegű jogosítványokból lévén ezen a területen szó.

Az államfő hatalmi jogosítványait könnyen értelmezhetjük olyan jogosítványokként, amelyek a közjogi történeti fejlődés során az államfő kezében maradtak, miközben az egyes hatalmi ágak tényleges hatalmi jogosítványai az államhatalmi ágak alkotmányos intézményeinek kezébe mentek át. Ez a jogos értelmezés azonban nem ment föl minket annak elismeré-

se alól, hogy az államfő kezében megmaradt jogosítványok tényleges, alkotmányos, hatalmi és hatalmat konstituáló jogosítványok, amelyek közül a kegyelmi jog (az igazságszolgáltatás vonatkozásában) vagy a parlament fölösztatásának joga (a törvényhozás vonatkozásában) aligha tartható kevésbé fontos vagy kevésbé „hatalmi” jogosítványnak, mint a kormány „kinevezése” (a végrehajtó hatalom vonatkozásában). Az igazságszolgáltatás vagy – különösen – a törvényhozás vonatkozásában egy egész sor hatalmi jogosítvány sorolható föl. Valójában ha a kinevezési jog volna az a jogosítvány, amely az államfőt az általa „kinevezett” hatalmi ágba sorolná, akkor nem volna indokolatlan az államfőt akár a bírói hatalom részének is tartani, tekintettel arra, hogy a klasszikus parlamentáris rendszerben az ország valamennyi bíróját az államfő nevezi ki.

Ebben a vonatkozásban mindenesetre arra érdemes utalni, hogy a klasszikus, azaz az első európai alkotmányok szerkezetéből és fogalmazási módjából az államfő „központi”, „szuverenitásalapú”, „legfőbb” közjogi pozíciója jól értelmezhető. Abból az elméleti alapállásból indokolt kiindulni, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő alkotmányos helyére a „mindhárom és egyik sem” formulája jellemző. Ez nem jelent mást, mint hogy a parlamentáris rendszerekben az államfő mindhárom hatalmi ág vonatkozásában jelentős, de sohasem „ügydöntő” pozícióval rendelkezik, mi alapján úgy tartozik mindhárom hatalmi ágba, hogy nem válik azok részévé, és e hatalmi domíniumokon mindvégig kívül marad, mely utóbbi sajátosságot sok szerző azzal látja leírhatónak, hogy az államfői hatalmat mintegy „negyedik hatalmi ágként” konstruálja meg.

Az említett elméleti vita olyan természetű diskurzus, amelyben az európai alkotmányos rendszerek ismerete nemcsak előnyös, de jól hasznosítható is, amennyiben példák sokaságát lehet idézni a kontinens elmúlt két évszázadának

közjogi történetéből ennek vagy amannak az elméleti konstrukciónak az alátámasztására.

Bölcs dolognak tetszik ugyanakkor annak kimondása, hogy sokféle parlamentáris modell létezik, de az egyszerűség kedvéért legalább kettőt jól megkülönböztethetünk egymástól. Az egyik minden bizonnyal a brit modell, a másik azonban az európai kontinentális gyakorlat. E két rendszer sok rokon vonást mutat egymással (mindkét modell parlamentáris képződmény), de lényegesek a különbségek is, s az egyik lényeges különbség éppen a hatalommegosztás értelmezésében van. A brit példában valóban nehéz fölfedezni a hatalommegosztás elvét (ez jószerivel csak Montesquieu-nek sikerült), ám azért ott is tetten érhető egy cizellált munkamegosztás, sőt lényegében csak a rendszer csúcán beszélhetünk a hatalom egységéről (illetve hovatovább napjainkra már amott se), de az alsóbb szinteken már fölfedezhető a három elkülönült hatalmi ág lefelé nyúló két szárnya, a közigazgatás és a független igazságszolgáltatás elkülönült struktúrája. Ami pedig a kontinenst illeti: a hatalommegosztás fontos garanciális szabályok révén valósul meg – független bíraskodás, szervezetileg is külön álló (a csúcson is független) igazságszolgáltatás; a kormány és a parlament relatív elválása (néhány országban a miniszter nem is lehet a parlament tagja); és így tovább. Ám a hatalommegosztás lényegében való megvalósulása nem zárja ki a rendszerek parlamentáris mivoltát: Ciprust és Svájcot kivéve minden európai ország alapvetően parlamentáris, és csak azután más, például félprezidenciális rendszerű (Európa peremén Törökország lépett a tisztán elnöki útra, de Törökországnak – nem lévén demokrácia – aligha lehet „kormányformája”).

Ha a parlamentáris rendszert meg kívánjuk különböztetni más rendszerektől (így például a prezidenciális

rendszerektől), számos jellemzőt sorolhatunk föl, s közülük mintegy tucatnyi inkább az egyik vagy inkább a másik rendszerre vonatkozik. Ha azonban olyan jellemzőket keresünk, amelyekről fogalmilag kizárható, hogy a másik rendszerben is megtalálhatók legyenek, mert éppen ezek adják a rendszer prezidenciális vagy parlamentáris voltát, akkor – mint ezt más publikációinkban már leszögeztük és még fogjuk hangsúlyozni – három olyan sajátosságot nevezhetünk meg, amelyek kizárólag parlamentáris jellegűek a parlamentarizmust létrehozó karakterekkel, és éppen ezek kontrasztjával írható le a másik – e tekintetben ezzel ellentétes – rendszer.

Emlékeztetőül: a parlamentarizmusra legfőképpen jellemző három – másutt még említendő – fő sajátosság egyszerűen szólva akként adható meg, hogy (1) az államfő és a kormányfő két személy; (2) a kormány politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, politikailag az hozza létre, belőle jön, tőle származik, abból eredezteti legitimitását (még ha formailag az államfő nevezi is ki), és abban is bukhat meg, mert annak bizalmán nyugszik; és végül (3) föl lehet oszlatni a törvényhozó testületet (ez mindig az államfő jogosítványa, de sokszor csak pontosan körülírt esetekben lehet alkalmazni, vagy a kormány javaslata, a miniszterelnök ellenjegyzése kívántatik meg hozzá).⁶

Mindhárom jellemzőben megjelenik az a tisztség, amelynek léte, fölfedezése, „elhelyezése” a parlamentáris rendszerben magának a parlamentáris rendszernek a találmánya: ez a hatalom az elkülönült államfői hatalom.

Érdemes felfigyelni arra, hogy az államfői hatalom felfe-

dezője (Constant) nagyon népszerű Magyarországon. Újabb kori magyarországi népszerűsége mindenekelőtt Bibó Istvánnak köszönhető, aki a hatalommegosztásról szóló akadémiai székfoglalójában kellő súllyal helyezte őt el a nagynevű alkotmányos gondolkodók történeti tablóján. Márpedig e tan – mint többször utaltunk rá – az állam fejét a parlamentáris rendszer struktúrájában „középre” helyezi el, válságáthidaló, regulatív funkciókat tulajdonítva neki, önálló hatalmi ágként, klasszikusan a szuverenitás eredőjeként, azon a szinten, ahol már nincs „politika” és nincs „érdek”, csak „történelem” van, és ünnepléesség.⁷

Azt álljuk azonban, hogy a klasszikus szuverenitáskonceptióból és a klasszikus európai alkotmányok szövegezéséből az államfői hatalom „önállósága” még akkor is jól levezethető, ha szerkezetileg az adott alkotmány az államfői hatalmat a végrehajtó hatalommal egy fejezetben tárgyalja (lásd az etalonnak számító klasszikus – egykori – belga alkotmány idevágó alfejezetét). Ehhez persze hozzá kell tennünk, hogy az államfői hatalom az alkotmány más fejezeteiben is gyakran előbukkan, különösen a szuverenitásról szóló első részben (az európai monarchiák klasszikus alkotmányai az uralkodó személyéről szóló résszel kezdődtek).

Eltérően a legtöbb európai alkotmánytól, a köztársaságinak nevezett magyar alkotmány még szerkezetileg is elkülönítette az államfőt a végrehajtó hatalomtól, amidőn *A Köztársasági Elnök* című fejezete önálló részt alkotott, *A Kormány* című fejezettel egyenrangúan és a hatályos alap-törvénynel megegyezően.

Erre az alkotmányos egykori, de tartalmában a jelenlegi-

⁶ E három karakterjegy ennek a kötetnek számos tanulmányában előkerül. Eredetét lásd SZENTPÉTERI NAGY Richard: *A magyar kormányforma*. In: Szentpéteri Nagy Richard: *Bérc, avagy a joguralom útjai*. Noran Libro, Budapest, 2017, 414.

⁷ Vö. BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most, akadémiai székfoglaló*, 1947. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html>

vel megegyező szöveghelyre (is) alapult az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) határozata, amely kimondta: „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen korlátozva és ellensúlyozva konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartoznék egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A szakasz (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”

E határozatával az Alkotmánybíróság – a hatályos alaptörvény szellemével e tekintetben megegyező egykori magyar alkotmány európai viszonylatban kivételesen határozott rendelkezéseit és fejezetstruktúráját értelmezve – az államfő jogállását úgy határozta meg, ahogyan azt az európai politikai gondolkodás történetében először Constant írta le. A magyar alkotmánybírák ezzel egy európai méretű fölfogásbeli vitában tették le voksukat koncepcionális jelentőséggel – persze csak a magyar alkotmányra vonatkoztatva. Teljes egyértelműséggel mondták ki, hogy a magyar államfő „kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van”.

Az Alkotmánybíróság egykori – vagyis szakszóval: korábbi – határozatainak érvényességéről e helyütt szándékosan nem szólván azt emeljük ki, hogy az egyértelműség sok esetben hasznos, kíváncsú és tiszteletre méltó jelenség, ezért a jelenlegi helyzet értékelésénél is – ebből az egyértelműségből erőt merítve – e határozatnak nem az érvényességéből, hanem a következetességéből, határozottságából, egyenesséből, vagyis a szelleméből indulhatunk ki.

ALKOTMÁNYOS TARTALOM ÉS FORMA

Az európai alaptörvények szerkezetéről és jellegéről ugyan csak sok érdekes dolog mondható el, amely az alkotmányok általános jellemzőinek tárházát adja, bizonyítva, hogy az alkotmányírás, alkotmányszerkesztés sajátos műfaj, s a világ alkotmányai úgy hasonlítanak egymásra, hogy az alkotmányok kutatóinak az egyes különbségeket, sajátosságokat, különös jellemzőket kell kiemelniük ahhoz, hogy egy adott alkotmány egyéni arcát, személyes vonásait megrajzolják. E szép feladat inspiráló lehet az alkotmányozók számára is, ha újabb sajátosságok kimutatására és kidolgozására adják a fejüket, de az alábbiakban a dolgozat megjelölt tárgyát szem előtt tartva arra kell törekednünk, hogy a kontinens alkotmányaiban a vonatkozó passzusokból azt vegyük észre, ami közös.

Európa alkotmányait végiglapozva ugyanis az emberben több olyan benyomás alakul ki, amely egyrészt érdemes arra, hogy az államfő és a kormány szerepét vizsgáló fejtegetések kiindulópontjává válják, másrészt alkalmas arra, hogy további kérdéseket juttasson az ember eszébe, s ezzel meghatározza a vizsgálódás irányát. Az alábbi formai megjegyzések tartalmi mozzanatok kiemelését szolgálják. Az alkotmányok terjedelmének, belső arányainak, szerkezetének, szabályozási stílusának vizsgálatából, valamint a szabályozás tartalmának

más jogforrások tartalmával való összevetéséből fontos következtetések vonhatók le.

Ha az európai alkotmányokra pillantunk, az tűnik fel, hogy az alaptörvények milyen központi szerepet szánnak az államfőnek. A szövegek látszólag úgy tesznek, mintha az államfő ott lenne minden lényeges döntésnél, minden fontos állami aktusnál, tőle indulna, vele zárulna a legtöbb közjogi folyamat. Ez a szemlélet számos nem európai alkotmányra is jellemző. Hogy egy távoli példát hozzunk, az indiai alkotmány elolvasása után például az embernek az a benyomása, mintha Indiában az elnök volna a politikai élet legfőbb figurája, holott a tényleges helyzet a legkevésbé sem ez, s míg a külvilág rendszeresen értesül az indiai közélet eseményeiről és a kormány tevékenységéről, addig az elnöknek jószerivel még a nevét sem tudja. (Hangsúlyozzuk, hogy az indiai alkotmány európai gyökerű, végső soron brit alapú, de köztársasági és némileg amerikanizált módon chartális, vagyis kiváló tárgya egy alapos vizsgálatnak.)⁸

Csalóka benyomásunk – hegeli szófordulattal élve – a történelem cselének köszönhető. Valójában az alkotmányjog tréfál meg bennünket, amint az alkotmányok veretes szövege mögött fölsejlik az európai történeti alkotmány és az európai közjogtörténet.

A modern politikatudósok – különösen a ma már divatjamúlt behaviorista fölfogás hatására – az alkotmányt valamiféle avított, régies, archaizáló, statikus, barokkos cico-májú építménynek tekintették, amelynek megvan a maga stílustörténeti jelentősége és bizonyos tekintélye, de amely nem tud – és nem mond – semmit a modern közélet olyan

jelentős jelenségeiről, mint a politikai pártok érdekalkuja, viselkedése és versenye, egyáltalán a politikai világ dinamikája. Napjainkra azonban – érdekes és szerencsés módon – nem az alkotmányok, hanem az azokat ekként magyarázó fölfogások lettek időszerűtlenek és idejétmúltak, és azt kell látnunk, hogy a politikatudósok nemrég szinte újra fölfedezték az alkotmányokat mint élő, normatív szövegeket, melyeket végre ismét nem a letűnt korok poros levéltári dokumentumai között kell számon tartanunk.

E szemléletváltozás történetének traktátumát elhagyva, választott tárgyunk terrénján maradván tesszük meg tételünket. Határozottan hangsúlyozzuk, hogy az alkotmányok azon jellegzetessége, hogy az államfő személyét és szerepét központi súllyal kezelik, nem csupán világos történelmi okokkal, hagyományokkal és hagyománytiszteletekkel magyarázható, hanem inherens és fontos alkotmányjogi okokkal is, melyeknek megértése az alkotmányjog-tudomány magjához vezethet el bennünket.

Ha csupán az alkotmányok szerkezetét nézzük, a benyomásunk ugyancsak az, hogy Európa valamennyi alkotmánya mintha szinte az államfő személye köré íródott volna. Az európai alkotmányok szerkezetéről általánosságban elmondható annyi, hogy többnyire intézményi megközelítést alkalmaznak, vagyis az egyes állami intézmények szabályozását végzik el az egyes fejezeteikben, holott elméletileg alkalmazhatnának más megközelítési módot is, például a jogforrások oldaláról is közelíthetnének, vagy általában véve a jogrendszeri megközelítést is alkalmazhatnák. Mindenesetre tény, hogy az elterjedt intézményes megközelítésű alkotmányokban, azaz jószerivel valamennyi hatályos európai alkotmányban az államfőről legtöbbször önálló alfejezetben rendelkezik a legitim alkotmányszerző. Általában egy egész

⁸ Valamit igyekszik feltárni a sokrétűségéből SZENTPÉTERI NAGY Richard: India közjoga ma. *Magyar Jog*, 1996/9, 551–554.

szerkezeti egység foglalkozik az államfő jogköreivel oldalon át, mint senki/semmi mással az állami intézmények közül. Pedig az államfő esetében természetesen egyszemélyes intézményről van szó – jellemzően és többnyire (nem tekintve most a történelmileg különleges helyzeteket vagy a különleges helyzetű országokat, mint például a sajátos kormányformájú Svájcot vagy az etnikai békességet újratanuló Bosznia-Hercegovinát – olyan országokról pedig egyáltalán nem beszélünk, amelyek nem jogállamok).

Az államfő közjogi jelentőségét sugalló benyomásunkat tovább erősíti, hogy nem csupán az államfőről szóló alfejezetben, hanem más fejezetekben is találunk utalásokat, referenciákat az államfő egy-egy jogkörére. A kinevezett tisztségviselőkről szóló paragrafusokban az egyes államjogi aktusokat bemutató passzusokban, vagy más, esetleg csupán deklaratív szakaszokban az államfő újból és újból „felbukkan” a normaszöveg egyes pontjain. Ennek közjogi oka sokkal természetesebb annál, mintsem meg kellene magyaráznunk, sőt jogszabályszerkesztési indoka is nyilvánvaló, és összefügg az intézményi megközelítésről főntebb mondottak logikájával.

Ha az alaptörvények belső arányait vizsgáljuk, akkor is azt látjuk, hogy az egyes alkotmányok nagy terjedelemben, részletesen foglalkoznak az államfő jogállásával, jogosítványával. Ha ezeket a rendelkezéseket összevetjük a kormányról szóló fejezettel, feltűnő aránytalanságot veszünk észre. Teljességgel nyilvánvaló ugyanis, hogy a kormány az állami élet egyik központja, a közélet legnagyobb hatású, döntő tényezője, vagy legalábbis egyike a döntő tényezőknek, de mindenképpen súlyosabb szereplő, mint a legtöbbször csupán protokolláris szerepkörbe szorított államfő, és mégis jóval kevesebb tételben foglalkozik vele az alkotmány, mint

a király személyével vagy a köztársasági elnök választásával, jogkörével és hasonló ritka hívságokkal.

Van ennek persze egy prózai oka is. Általában az államfőről szóló fejezet az alaptörvény „legkönnyebb” fejezete. Nem kell alkotmányjogásznak születni ahhoz, hogy az olvasó értse, mit olvas, mert az egyáltalán fölmerülő lehetséges szabályozási tárgyköröket az alkotmányozónak könnyebb volt egy fejezetbe gyűjteni, mint más intézmények szabályait. Kevés konkrétabb tevékenységet lehet képzelni, mint az aláírást, a kinevezést, a fölmentést, a megnyitást, az összehívást, a felosztatást, a kihirdetést vagy a kegyelemadást, és kevés nehezebben megfogalmazható cselekvés számíthat az olvasó értésére, mint az irányítás, az igazgatás vagy a politika meghatározása, nem beszélve a kormány létét és jellegét legmeghatározóbban leíró olyan fogalmakról, mint a végrehajtás vagy a bizalom, amelyeknek megértése hosszú stúdiumokat igényel. Ha csak azt tekintjük, hogy a „kollektivitás”, mely a kormány munkájára és felelősségére egyaránt jellemző, mennyivel nehezebben megragadható fogalom, mint az egyéni cselekvés és az egyéni politikai felelőtlenség fogalma, láthatjuk a két intézmény szabályozási szintkülönbségének egyik biztos eredetét. Egy egész elméleti iskola építette teljes fegyverzetét a kormány és a közigazgatás tevékenységét leíró ama – sajátos teljességű – definícióra, mely szerint minden végrehajtás, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a végrehajtó hatalmi tevékenység egy része jogalkotás, mint a törvényhozásé, más része jogalkalmazás, mint az igazságszolgáltatásé, akkor érthető az alkotmányok szűkszavúsága a kormányt bemutató bekezdésekben.

Ha az államfőre vonatkozó szabályozás stílusát, tónusát, „hangját” vizsgáljuk, feltűnő, hogy az idevágó fejezet vagy

alfejezet az alkotmány más jogszabályokhoz képest általában emelkedettebb stílusához viszonyítva is ünnepélyesebben fogalmaz, s még olyasfajta dicsőséget és hatalmasságot sugalló, fokozott jelzőket is megenged magának, amelyek az alkotmány normativitásával kapcsolatos kívánalmakat is jelentősen nagyvonalúbban kezelik. Mindez nem csupán a monarchikus alkotmányokra, hanem a köztársasági alaptörvényekre is jellemző, sőt az olyan országok alaptörvényére is, amelyekben vagy kifejezetten negatív megítélésű, vagy egyáltalán nem létezik monarchikus hagyomány, vagy nem létezik állami hagyomány sem, új állami léttel bíró köztársaságokról lévén szó.

Ha jogszabályszerkesztési szempontból vizsgáljuk e rendelkezéseket – s ez már kétségtől alaposabb vizsgálatot igényel –, hasonló következtetésre jutunk, hiszen aligha kétséges, hogy e bekezdések szerkezete alaposan felülírja a diszpozícióról és szankcióról tanult pozitivistá elméleteket. Hasonló különlegeségeket tapasztalunk, amikor az államfőre vonatkozó szabályokat az adott jogrendszer belső, hierarchikus szerkezetében helyezzük el. Ha ugyanis jogász szemmel, kissé még „szakmaiban” tekintünk a kérdésre, szintén szembetűnő, hogy jogforrási szempontból is egyenlőtlen a képlet.

Elégge világos, hogy jól tesszük, ha az „alkotmányt” – klasszikusainak tanítása szerint – nem egyetlen, a jogrendszer felett gyökértelenül „lebegő” dokumentumnak képzeljük el, hanem olyan „alaptörvénynek”, ami szó szerint „alaptörvény”, vagyis a jogrendszerhez ezer szállal kötődő, a jogrendszer egyéb jogforrásait „létrehozó”, a jogforrási hierarchia csúcsán álló különleges törvénynek. Éppen az alkotmány feladata az, hogy az állam intézményeit létrehozza, konstituálja, s mivel ezen intézményeket – önmagát mint intézményt kivéve – teoretice maga az alkotmány hozza létre, de

az egyes hatalmi ágak működését – mint majd látni fogjuk – az államfő „indítja be”, indokolt, hogy az államfőről szóló szinte valamennyi fontosabb szabályozást lényegében teljes egészében maga az alkotmány tartalmazza. Ez a kormány és a többi állami intézmény esetében nem föltétlenül van így. Amíg az alkotmány létrehozza, felállítja az intézményeket, még ha azok a valóságban régtől fogva álltak is, de a „legalitás láncával” az alkotmányhoz kötődnek, addig azok működését rengeteg, különböző jogforrási helyzetű részletszabály bontja ki, amelyek nem is férnének bele az alkotmányba.

Az európai kontinensen (vagyis a szárazföldön) az államfőről szóló szabályozást szinte teljes egészében beemelték az alkotmányba, nagyban megkönnyítve ezzel a kérdéssel foglalkozók munkáját, akiknek majdnem a teljes anyag megismeréséhez így szinte nem kell más jogszabályokat forrásul használniuk. Ezt azért illő hangsúlyozni, mert éppenséggel komoly garanciális jelentősége van annak, hogy az államfőre vonatkozó szabályok az alaptörvényben vannak, s a fentieket éppen annak bizonyítására fejtettük ki, hogy ez nem is lehet másként.⁹ Világos ugyanakkor, hogy a garanciális jelentőségű szabályok alkotmányba helyezése mellett természetesen külön törvény(ek) szólhat(nak) az államfőt segítő hivatali szervről vagy az államfő juttatásairól és az őt megillető kedvezményekről, valamint hasonló jelentéktelenségekről, hiszen ezeknek a szabályoknak semmi helyük az alkotmány testében, és még a normaszöveg legvégéről is joggal kilógnának.

⁹ E megállapítás természetesen azokra az országokra – így Magyarországra – is vonatkozik, amelyekben létezik külön törvény az államfő jogállásának, hatásköreinek, hivatalba kerülésének, hivatalviselésének, hivaltól való megfosztásának és a hivatali idő lejártá után neki járó kedvezményeknek és kiváltságoknak részletszabályairól.

Megjegyzendő, hogy amikor az alkotmány „elejéről”, „közepéről”, „végéről” beszélünk, természetesen az úgynevezett „politikai alkotmány” részéről szólunk, vagyis nem számítjuk az alapjogok katalógusát, amelyeket a legtöbb valamirevaló alkotmány a szöveg legelejére helyez. Európa újabb alkotmányai, különösen a kommunizmus alól szabadult országok új, jogállami alkotmányai előszeretettel követték azt a korábban korántsem ilyen széles körben elterjedt hagyományt, hogy a politikai alkotmányt egy szuverenitásról szóló bevezető fejezetnek kell megelőznie, még az alapjogok enumerációját tartalmazó nagy rész előtt.

Természetes dolognak számít annak rögzítése, hogy az „államfői fejezet” elhelyezése az államformával is összefüggő körülmény, hiszen nyilvánvaló, hogy a monarchiák esetében a király, nagyherceg (fejedelem) személyével – vagyis az alkotmány kihirdetőjével – és a trónutódlás szabályaival összefüggő kérdések indokolhatóbban kerülnek az alkotmány elejére, mint a köztársaságok esetében. Mivel az európai alkotmányok történetisége arra tanít minket, hogy az alaptörvényeket a nép, a törvényhozó testület és az uralkodó hármának országonként és koronként változó harmóniájú és hangsúlyú együttműködése „adta a nemzetnek”, világos, hogy a kihirdető személy (és családjának megnevezése, vagyis legitimitásának indokoltsága) szerkezetileg is előkelő helyet foglal el az általa szentesített alaptörvényben. A néhány európai nyelvben ma is „szuverénnek” nevezett uralkodó ebbéli helye a jogállamokban szuverénnek megnevezett alkotmányokban szerkezetileg is indokoltabbnak látszhatik, mint – bármit jelentsen is ez, különösen napjainkban – a népszuverenitási koncepciót magukévá tevő republikák alkotmányaiban. Vegyük azonban hozzá, hogy a brit földön hagyományos „parlamentari szuverenitás” tételét

az európai szárazföld országai sokszor sajátosan a rousseau-i népszuverenitás-koncepció ötvözetével tették magukévá, ami nemcsak következtetlenségekhez vezethetett az elméletben, de éppen az államformák megváltoztatásával is járt olykor a gyakorlatban.

A monarchiák és a köztársaságok e téren megmutatkozó különbségeinek nyilvánvalósága mellett inkább azt hangsúlyozzuk, hogy egyfelől köztársaságok esetében is indokolatlan a parlamentek központi helyen való kezelése, másfelől a köztársaságok esetében is indokolt az államfő első helyen való említése az alkotmányokban. Nem kifejezetten fontossági hierarchizálás miatt, hanem az államfőnek a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt központi helyzete miatt, vagyis egyszerűen abból az okból, hogy az államfő az állam feje, akitől a többi hatalmi ág közvetlen legalitása ered.

Ami azt a – már említett és a szakirodalomban legtöbbször fölvetett – kérdést illeti, hogy az alkotmány az államfőt a végrehajtó hatalom részeként, pontosabban fejeként vagy önálló hatalmi ágként határozza-e meg, az alkotmányok szerkezeti elemeinek vizsgálata kapcsán úgy hozzuk fel ismét, hogy az államfőről szóló szabályok a végrehajtó hatalomról szóló szabályok részeként, pontosabban első alfejezeteként vagy önálló fejezetben szerepelnek-e. Ebben a tekintetben talán a vártnál is egyértelműbb a helyzet. Az európai alkotmányok döntő többsége ebben a vonatkozásban is az etalonnak számító első belga alkotmány tökéletes másolatának tekinthető. Az 1831-es belga alkotmány III. címének II. fejezete „A királyról és a miniszterekről” címet viselte, és ennek I. része szólt a királyról, II. része a miniszterekről és III. része az államtitkárokról. Utóbbiakról természetesen a legtöbb európai alkotmány „A kormány” címszó alatt rendelkezik, továbbá gyakori, hogy a közigazgatásról egy újabb alfejezet

szól, a szembetűnő lényeg azonban az, hogy az államfő, még ha király is, a végrehajtó hatalomról szóló fejezet részeként, pontosabban annak élén kap helyet Európa több alkotmányában. Kivételesnek számít az 1949-es bonni alaptörvény, amely a kormányról szóló fejezet előtt önálló fejezetben szabályozza a szövetségi elnök jogköreit, nem adva összefoglaló címet a két egymástól független fejezetnek. Nem részletezve itt az 1949-ben korlátozott szuverenitású Német Szövetségi Köztársaság egykori alkotmányozásának körülményeit, amelyek sajátossága más szabályozási jellegzetességekben is testet öltött, csak annyit jegyzünk meg, hogy az alapjogok katalógusának teljesen az alaptörvény elejére helyezett fejezete és a dokumentum „alaptörvény” elnevezése ezzel a szuverenitási helyzettel is összefügg (még akkor is, ha e jellemzők a szuverenitás feletti teljes rendelkezés visszaszerzése és a német újraegyesítés után is megmaradtak).

A gyökeresen más szerkezetű magyar alkotmányon egy gyökeresen más kor „lenyomatát” láttuk, de az államfő említett közjogi „elhelyezését” illetően – de csak azt illetően – a magyar alaptörvény szerkezete (hasonlóan az egykori köztársasági alkotmányhoz) a „német kategóriába” tartozik, és európai kisebbséget képvisel.

AZ ELLENJEGYZÉS VALÓDI ÉRTELME

Az államfő alkotmányos erejét önálló cselekvőképessége adja. Személyiségjegyeinél, politikai befolyásánál, megválasztásának módjánál közjogilag jóval lényegesebb – mi több, közjogilag csak az releváns –, hogy az alkotmány milyen szerepet szán, milyen mozgásteret enged az állam fejének.

Ezért az államfő alkotmányos helyét, valamint „erős”, „gyenge”, „közepesen erős” stb. mivoltát akkor értjük meg, ha megvizsgáljuk, mik azok a jogosítványok, amelyekkel cselekedetei során önállóan élhet. A kérdés kulcsa természetesen az ellenjegyzés intézménye.

Az ellenjegyzés – mint tudvalevő – a parlamentáris rendszer egyik legalapvetőbb klasszikus intézménye, amellyel a „politikailag felelőtlen” államfő aktusaiért más valaki vállalja a felelősséget: természetesen a parlamentáris rendszer sajátosságaiból adódóan politikai felelősségről van szó. Az ellenjegyzés megléte klasszikusan mellékessé teszi, hogy adott aktushoz az államfő vagy az ellenjegyzést gyakorló miniszter (miniszterelnök), azaz a kormány ragaszkodott, illetve közülük kinek a kezdeményezésére történt az aktus. Eltérő politikai, történeti, kulturális, hagyománybeli háttér különbözteti meg e téren az egyes országokat (Finnországban vagy Franciaországban sok esetben inkább az elnök volt a kezde-

ményező, míg az európai monarchiákban a kezdeményezés általában a kormány oldaláról érkezik). Történetileg nyomon követhető, hogy kezdetben a király aktusaiért a parlament előtt felelősséget vállaló kormány egykori alárendelt szerepe megváltozott, és később az államfői aláírás inkább afféle törvényes biztosítékot, alkotmányos pecsétet jelentett a kormány számára, amennyiben a politikát a kormány gyakorolja, azaz a kormánynak van (illetve jó, ha van) külpolitikája, jogpolitikája, személyek vonatkozásában elkötelezettsége, illetve lekötelezettsége, de valamely kinevezés vagy egyéb egyszeri aktus érvényességéhez az alkotmány („biztonsági” okokból) államfői hozzájárulást kíván meg.

Ennek az alkotmányos kíváncságnak az elméleti oka nemcsak az, hogy az államfői egyetértést igénylő döntések túlmutatnak a végrehajtó hatalom terrénján – mint ahogy erre a „semleges államfői hatalom” hívei gyakran hivatkoznak –, illetve sok esetben nem is érintik a végrehajtó hatalmat (például rektorok, professzorok kinevezése, ha már az „állami” kinevezés mellett kell döntenet), hanem számos esetben az, hogy jóllehet a döntések a végrehajtó hatalom kompetenciájába tartoznak, „nemzeti” fontosságuk miatt mégis szükséges, hogy a végrehajtó hatalmon kívül álló „legfőbb közjogi méltóság” azokkal egyetértsen (például tábornokok kinevezése, a jegybank elnökének kinevezése stb.).

Mindez nem változtat a parlamentáris rendszerrel egyidős ellenjegyzés intézményének azon klasszikus alapelvén, hogy minden érvényes döntésért valakinek felelősséget kell vállalnia, amíg az államfő politikailag felelősségre nem vonható (ha ugyanis az volna, már nem lenne „semleges hatalom”, és a végrehajtó hatalom részévé – még ha vezetőjévé is – válnék). Parlamentáris körülmények között aligha kérőjelezhető meg a parlamentnek azon joga, hogy minden

politikai döntést vita tárgyává tegyen, napirendre tűzzön, elemezzen és ellenezzen, vagy azzal egyetértsen, vitasson napokig, ha jónak látja, ideértve az ún. személyi kérdéseket is, és az egyedi döntésekért valakinek tartania kell a hátát, aki „a politikai felelősség végső érvényesítéseként” elmozdítható (ha a kormány nem áll ki mellette), és ez természetszerűleg nem lehet az államfő maga (aki – tegyük hozzá – az illetőt, vagyis az ellenjegyzőt kinevezte).

Az államfői intézmény iránti tiszteletünk nem tarthat vissza annak fölismerésétől (és mindez semmit sem von le az államfői hatalom jelentőségéből), hogy az „államot” sok esetben nemcsak az államfő képviselheti, hanem sokszor a kormány valamely tagja (lásd a polgárjogi-vagyoni jogi perekben állampolgárral vagy jogi személlyel szemben az „államot” a pénzügyminiszter képviseli, nemzetközi jogvitában az igazságügy-miniszter, és így tovább). Az alkotmányoknak az a hagyományos megfogalmazása, hogy az államfő az államot képviseli kül- és belföldön, a miniszterelnök vagy az általa megbízott miniszter pedig a kormányt képviseli ugyanitt, nem jelent mást (bár ennek elméleti kifejtése az újabb hazai szakirodalomból jórészt hiányzik), mint hogy a jó szokás, a „normális” politikai légkör és közviszonyok, illetve főleg az esemény vagy az aktus fontossága (például nemzetközi szerződések megkötésénél), ünnepélyessége eldönti a „képviselet” korántsem olyan nehéz kérdését, figyelembe véve azt a körülményt, hogy a megkötött szerződést többnyire majd ratifikálni kell, a felelősséget pedig a kormánynak kell vállalnia. Jó esetben egyetlen külpolitika van, egy „nemzetpolitika” van, egy biztonságpolitika, egy agrárpolitika, egy pénzügyi politika van, amit a parlament által – jó, ha – elfogadott kormányprogram tartalmaz, és bárki képviselje is azt, a végrehajtásáért a kormány a felelős (ezért nincs szükség

a miniszterek egyéni politikai felelősségrevonhatóságára – a kormány kollektív felelőssége mellett vagy azzal szemben).¹⁰

Mindezek miatt azt kell mondanunk, hogy éppen az államfő „semlegesítésének” érdekében célszerű az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői aktusok körét a lehető legszűkebbre vonni. (A kegyelmi jog gyakorlása esetén például az ellenjegyzés pusztán formalitás, hiszen e jog gyakorlásának semmi köze a végrehajtó hatalomhoz, legalábbis az európai kontinens parlamentáris országában.)

E fejtegetések azért látszottak szükségesnek, mert némi bizonytalanság tetszik uralkodni az ellenjegyzés alkalmazhatósági körét illetően, és nemegyszer éppen azok érvelnek az ellenjegyzés alkalmazhatóságának szűkítése mellett, akik a „semleges államfői hatalom” tekintélyének fokozásáért szállnak síkra, holott éppen az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői jogkörök bővítése taszigálná vissza az államfőt a végrehajtó hatalom domíniumába. Ilyen körülmények között az itt közlendő álláspont „radikálisnak” számít, hiszen ez – jóllehet hasonló célok érdekében – az ellenjegyzés alkalmazási körének növelését tartja szükségesnek.

Ennek alapján általános érvénnyel az szögezhető le, hogy minden esetben szükséges a miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzés, kivéve azokat a precízen megjelölt eseteket, amikor az alkotmány pontos rendelkezése köti az államfőt, s így az „mérlegelési” joggal nem élhet.

Ezen elv szerint immár kimondható, hogy a kormányzás vonatkozásában – a kinevezési jogot illetően – minden

kinevezéshez ellenjegyzés kell, esetleg a miniszterelnök kinevezését kivéve. Európa legrégebben hatályos alkotmányai ezt a jogot nem is kötik: az államfő elvileg bárkit kinevezhet miniszterelnöknek (általában még csak nem is kell, hogy képviselő legyen az illető, a norvég, a holland vagy a luxemburgi modellben pedig nem is szabad, hogy az legyen, miután kinevezték), legföljebb a kinevezett miniszterelnök nem lesz képes kormányozni, ha nem tudja maga mögött a parlament többségi támogatását (amely – a klasszikus parlamentáris alkotmányok rendszerében – nem is alkotmányos, hanem „csak” politikai kérdés), és reálisan még a kormánylista összeállításáig sem juthat el.

Ezért az ilyen „engedékeny” alkotmánnyal rendelkező országokban is az a kormányzati érdek, hogy az államfő lehetőleg olyasvalakit nevezzen ki miniszterelnöknek, aki képes parlamenti többséget „összehozni”. Ezt a kérdést a miniszterelnök kinevezésénél az államfőnek mérlegelési jogot biztosító alkotmányok közvetlenül nem tisztázzák, ám a közjogi-politikai kultúra és az államfőnek a „reális” kormányzást elősegítő-biztosító alkotmányos kötelezettsége megoldja azt, amit az alkotmány expresszív módon nem mond ki, és az esetek többségében kellő politikai hatalommal és parlamenti súlyal rendelkező pártvezető kap megbízást kormányalakításra (vagy ha nem, hát lemondásával lehetőséget ad az államfőnek az új személyi döntésre).

Egyes újabb alkotmányok (a görög, a török, a spanyol, a portugál stb.) az államfőt kötik, amidőn előírják, hogy a választásokon győztes párt vezetőjét kell kormányalakításra fölkérni, vagy azt a személyt, akit a szóban forgó párt jelöl, illetve ha ő nem jár sikerrel (nem tud parlamenti többséget fölmutatni), akkor a második legnagyobb parlamenti párt jelöltje kap lehetőséget, és így tovább; illetve előírhatja az al-

¹⁰ Ugyanakkor vannak országok, ahol kormányprogramot nem kell elfogadni (lásd Magyarországot), és vannak országok, ahol egy miniszterrel szemben is kifejezhető a parlamenti bizalmatlanság (például Szlovéniában). A parlamentarizmusok sokfélék, különösen a kontinensen.

kormány, hogy a miniszterelnököt a parlamentben képviselt pártok vezetőivel folytatott előzetes konzultációk alapján, illetve után kell kinevezni; illetve az államfőnek törekednie kell arra, hogy olyan személy kapjon kormányalakítási megbízást, aki bírja a parlament többségének bizalmát.

A minisztereket, államtitkárokat persze már miniszterelnöki ellenjegyzéssel nevezi ki az államfő; ott tehát semmiféle alkotmányos megkötés nem indokolt, mert a politikai felelősség a miniszterelnökkel, azaz a kormánnyal szemben érvényesíthető.

A parlamentáris rendszer fönti logikája egyebek között azt biztosítja, hogy mindig van miniszterelnöke az országnak (a parlamenti támogatás „politikai” kérdés), hiszen a lemondott miniszterelnököt az államfő (miután lemondását elfogadta, s erre köteles) „ügyvezető” miniszterelnökként hivatalban tartja az új miniszterelnök kinevezéséig (más gyakorlat szerint: az új kormány megalakulásáig), mint ahogy a kormány is hivatalban marad az új kormány megalakulásáig (vagyis a miniszterek helyükön maradnak az új miniszterek kinevezéséig).

Mint a következő fejezetekben szó lesz róla, a hatályos magyar alaptörvény alapján a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki, hanem a parlament választja, és ez a megoldás ellentétes a fönt vázolt logikával. Bevalljuk, hogy szerintünk célszerű lenne visszatérni a klasszikus parlamentáris megoldáshoz, a miniszterelnök államfő általi kinevezéséhez. Választások után kinevezendő miniszterelnök esetében nincs elméleti gond.

Más a helyzet a parlamenti ciklus közben lemondott-leváltott miniszterelnök esetében. Hazánkban a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye a miniszterelnök leváltását összeköti az új miniszterelnök (parlamenti) megvá-

lasztásával. Talán érdemes egyszer elgondolkodni azon, hogy egy esetleges majdani új alkotmány rendszerében fönntartandó-e a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, de e helyütt célszerű leszögezni, hogy még ha fönntmarad is – szemben azzal, amit kívánatosnak tartanánk –, a miniszterelnöki mandátum létrehozását mindenképpen célszerű az államfőhöz telepíteni (alkotmányosan nem téve különbséget ciklus közben és ciklus elején alakuló kormány között) oly módon, hogy a bizalmatlansági szavazással megbuktatott miniszterelnök helyére az ezzel az aktussal egyidejűleg „megválasztott” „miniszterelnököt” (hogy valóban azzá legyen) az államfőnek kell kineveznie: ez konstituálná alkotmányjogilag a miniszterelnöki megbízást (a német alaptörvény hasonló eljárást ír le).

Az ellenjegyzés nélkül (de az alkotmány által – ciklus közben és ciklus elején egyaránt, bár, látjuk, más formulával – megkötötte) kinevezendő miniszterelnök kinevezésén túl – általános szabályként – minden egyéb kinevezéshez ellenjegyzést célszerű megkívánni. Vagyis az ellenjegyzés klasszikus intézményének fönnttartása minden esetben indokolt, kivéve az alkotmány által „kötött” eseteket, amelyek – az alkotmányos hagyományok (lásd az ún. klasszikus államfői jogokat) és a parlamentáris rendszer logikája alapján – nem kívánnak ellenjegyzést, és politikai felelősségvonzatuk nincs. Ez utóbbiak szűk körűek. A miniszterelnök kinevezése, a köztársasági elnöki hivatal munkatársainak kinevezése és a parlamenttel kapcsolatos államfői jogok (a választások kiírása, a parlament összehívása, az alakuló ülés megnyitása, az ülések elnapolása, az egyszeri vétó, az „alkotmányos felülvizsgálat” kezdeményezése, a parlament fölосzlatása stb.) tarthatnak csupán ide. (A törvények kihirdetésénél megkívánt házelnöki aláírás természetesen nem minősül ellenjegyzés-

nek, de tény, hogy az a kihirdetés érvényességének föltétele.) E körön túl általában minden államfői döntés ellenjegyzést kíván, ideértve azokat a döntéseket is, amelyeknek semmi közük a végrehajtó hatalomhoz.

Az államfői intézmény jellege, funkciója, „semleges” karaktere „cselekvőképes”, önálló államfői személyiséget kíván, aki méltán tart igényt az országos tiszteletre, de a parlamentáris rendszer sajátos logikája a politikai felelősség érvényesíthetősége érdekében az ellenjegyzés intézményének fönntartását, alkalmazhatóságát is hasonló elvi súllyal követeli meg. Az ellenjegyzés az esetek egy részében a társadalom politikailag semleges (vagy azzá teendő) szférájában megőrzi a felelősség motívumát, az esetek másik részében pedig éppen alkotmányos, garanciális okokból indokolt a kinevezési szint „megemelése”, vagyis annak a kíváncsolomnak az érvényesítése, hogy fontosságuk miatt bizonyos „nemzeti” intézmények vezető tisztségviselői ne csupán a végrehajtó hatalomtól, hanem a semleges államfőtől nyerjék megbízatásukat (a végrehajtó hatalom szférájában ugyanis az ellenjegyzés kívánalma természetes).

Az ellenjegyzés intézményét természetesen annak ismeretében kell átgondolni, hogy a jelenleg hatályos magyar alaptörvény – helyesen – éppenséggel nem tartalmazza a miniszterek egyéni felelősségrevonhatóságának lehetőségét (politikai értelemben). Ez a körülmény azonban nemhogy kizárná, de éppenséggel megalapozza a kormány egészének felelősségét (a miniszterelnök személyén keresztül), amely pedig éppenséggel beleillik a parlamentáris rendszerbe, annak fundamentumáról lévén szó.

A miniszterek egyéni politikai felelősségrevonhatóságának hiánya kiváló vonása a magyar alkotmánynak. Ez még

akkor is igaz, ha alkotmányunknak ez a karaktere szemben áll a magyar parlamentarizmus egyik, már 1848-ban megteremtett hagyományával, de – és ez a fontosabb – egyben vissza is tér a magyar parlamentarizmus történetének nyugodtabb időszakában funkcionáló hagyományhoz, a kormány testületi felelősségéhez, amely éppúgy európai, mint amennyire magyar, és éppúgy konzervatív, mint amennyire „haladó” hagyomány.

Annál nagyobb hiányosság azonban, hogy a kormány egésze nem az államfőtől kapja a megbízatását, hanem a mandátumkeletkeztető hatalom a magyar alkotmányban kettéválk: a miniszterelnök a parlamenttől kapja a mandátumát, a kormány tagjai és az államtitkárok pedig az államfőtől. Ez olyan következetlenség, amelyből sok egyéb következetlenség következik, és amely nem tartható fenn, ha majd egyszer – a távoli jövőben – az alkotmány átgondolt revíziójára sor kerül.¹¹

Nem tagadjuk, hogy álláspontunk szerint csak egy átfogó, mindenre kiterjedő és precíz újraszabályozás (lényegében újraalkotás) hozhatja ugyanis vissza a nagy hagyományokkal rendelkező magyar alkotmányosság régi fényét, és juttathatja a magyar alkotmányt abba az állapotba, amelyben tekintélyesen illő helyet foglalnia érdemes lenne – és feltétlenül méltó volna.

Mindenesetre mi ebben a tanulmányban ezen a ponton azt látjuk indokoltnak, hogy megkíséreljük összeszedni a magunk érveit abban a vitában, amelyet a fejezet elején említettünk. Jeleztük, hogy a mi szemünkben az államfő nem a végrehajtó hatalomnak, hanem az állam egészének

11 Erről a kérdésről részletesebben szol A magyar kormányforma című fejezet a Bércből, azaz lásd SZENTPÉTERI NAGY, 2017, 406–473.

áll az élén. Persze csak parlamentáris körülmények közepette. Most megindokoljuk választásunkat.

Vázlatos, mégis hosszú indokolásunk során ugyanakkor időnként egy-egy külföldi példára utalunk, és talán nem lesz meglepő, hogy legtöbbször brit példát találunk. Ilyetén eljárásunk oka az, hogy a brit parlamentarizmus számtalan érdekes és jellemző, klasszikus jegyet mutat, amelyeket sokan ismerhetnek ugyan, de elhelyezésükkel esetleg teoretikus nehézségek adódhatnak. Eljárásunk másik oka pedig – és egyben bizonyos fokig célja is – az, hogy amennyiben a klasszikus brit parlamentarizmusban az államfő helyét közepén, a semleges zónában találjuk meg, akkor könnyebb lesz ugyanezt a helyet kijelölni számára a kontinentális parlamentarizmusokban, vagy akár a világ parlamentáris modelljeiben. Márpedig itt arra törekszünk, hogy a parlamentáris államfő helyét az állam tetején fedezzük fel. Ezt a törekvést szolgálják az alábbiakban összeszedett érvek.

AZ ÁLLAMFŐ KÖZJOGI HELYE

Ebben a fejezetben azon érvek felsorakoztatására törekszünk, amelyek fentebbi álláspontunkat támasztják alá, vagyis amellett szólnak, hogy az államfő egy parlamentáris rendszerben nem – vagy nem csupán – a végrehajtó hatalom feje, hanem az egész államé.

Az első érv mindjárt az elnevezés bölcsessége. Az államfő azért az állam feje, mert nem az állam valamely szervének, ágának vagy hatalmának az élén áll, hanem az állam élén, vagyis az állam egészének élén mint az állam egészének feje. Köztársaságokban az államfő a köztársaság elnöke, aki a köztársaság egészének élén áll, ahogyan a kormány elnöke a kormány élén, az alkotmánybíróság elnöke az alkotmánybíróság élén, a parlament elnöke a parlament élén. Az állam elnöke az államelnök, aki az állam feje. A legtöbb ismert nyelven a *köztársaság elnöke* elnevezést birtokos szerkezet jelöli, vagyis az egyik főnév a birtok, a másik főnév a birtokos, persze a magyartól eltérő sorrendben, vagyis fordítva, de a szerkezet világosan kifejezi, hogy az illető minnek a mije, minek következtében nem kérdés, hogy az államfő az állam feje. A magyarban használatos *köztársasági elnök* kifejezés ugyancsak jelzős szerkezet, de nem birtokos jelzős, hanem minőségjelzős kapcsolatot fejez ki, minek következtében nem is igazán pontos ugyan, de világos, hogy

valójában mégiscsak birtokos kapcsolatra utal. Ugyanakkor ez a kifejezés például az *alkotmánybírósági elnök*, *kúriai elnök*, *parlament elnök* kifejezéseknél gyakrabban használatos, és utóbbiak visszaszorult használata jelzi, hogy a *köztársasági elnök* helyett is helyesebb volna a *köztársaság elnöke* kifejezést használnunk, és nem volna baj, ha ez utóbbi szerepelne az alaptörvényben is.

Második érünk azon a felismerésen nyugszik, hogy parlamentáris körülmények között az államfő és a kormányfő két személy, a két tisztséget két tisztségviselő tölti be, mert két és nem egy tisztségről van szó, ezért aligha világos, miért kellene megkettőzni a végrehajtó hatalom irányítását, és egyfajta duális végrehajtó hatalmi vezetésről beszélni divatosan, ha a végrehajtó hatalmat nem az államfő, hanem a kormányfő irányítja. A kormányfő – nem Magyarországon – az államfőtől kapja a kinevezését, amiként az összes bíró is, mégsem mondhatjuk, hogy a bírói hatalomnak egyfajta duális vezetése lenne.¹²

Harmadik érünként érdemes felidéznünk azokat a megfontolásokat, amelyeket Bibótól tanultunk akkor, amikor a kitűnő politika- és jogtudós neves akadémiai székfoglaló beszédében az amerikai kormányforma kialakulásáról szólván a prezidenciális rendszerben szükségtelen államfői pozícióról beszélt, amelyre másutt még sokat fogunk hivatkozni, és amelyről már említést tettünk e dolgozat előző részeiben.¹³

¹² Magyarországon ugyanakkor valami ilyesmit esetleg mégiscsak mondhatunk, tekintettel a bírósági szervezet vezetésének az alaptörvény általi megkettőzésére, minthogy a nagy hatalmú öngazgató hivatal élén és a legfőbb bírói fórum élén két különböző személy áll, de ez a tény az érvelés lényegét nem érinti.

¹³ BIBÓ, 1947

Negyedik érünként ezt kiegészítendő arra utalhatunk, hogy ha a főkormányzó a (brit) gyarmatokon vagy az egykori gyarmatokon a végrehajtó hatalmat képviselné, és nem az állam egészét képviselő uralkodót, akkor a westminsteri parlamentnek lenne felelős, márpedig sem a londoni, sem a helyi parlamentnek nem felelős, ráadásul őt magát az uralkodó a helyi parlamentnek felelős miniszterelnök javaslatára nevezi ki.

Ötödik érünként azt hozhatjuk szóba, hogy állampolgársági ügyekben a végső instancia az államfő mint az állam feje, vagyis ő dönt az állampolgárság odaítéléséről vagy egyébkénti sorsáról, természetesen a végrehajtó hatalom apparátusát igénybe véve. A döntés azért lehet az övé, mert monarchiák esetében az állampolgárság formálisan alattvalóságot jelent, köztársaságok esetében pedig az államfő a köztársaság első polgára (nem mint a végrehajtó hatalom feje, hanem mint az egész állam feje).

Hatodik érünként azt hozhatjuk fel, hogy furcsa lenne a törvényhozó hatalomnak felelős végrehajtó hatalom élén egy olyan személyt elképzelni, aki nemcsak nem felelős ea törvényhozásnak, de monarchiák esetében nem is polgára az országnak. Világos, hogy az uralkodó nem alattvalója saját magának, ugyanakkor célszerű, ha a miniszterelnök az adott állam polgára (jelezzük azonban, hogy ez utóbbi feltétel a brit történeti alkotmány alapján nem követelmény, és a királynő más állam polgárát is kinevezheti, sőt akár hontalant is kinevezhet a kormány élére). Az uralkodó azonban nem polgára az államnak, hanem uralkodója, ekként például a brit királynő éppúgy nem brit állampolgár, ahogyan Kanada királynője sem kanadai vagy brit állampolgár, és az ausztrál uralkodó sem ausztrál, brit vagy kanadai állampolgár, hanem ezen országok minden polgárának – és további országok polgárainak – uralkodója egy személyben. Ha csupán a brit

végrehajtó hatalom feje lenne (vagy az ausztrálé, kanadaié, új-zélandié), ez aligha volna lehetséges.¹⁴

Hetedik érvként az államfő sérthetetlenségét hozzuk elő, és mindazokat a körülményeket, amelyek egy parlamentáris kormányformájú ország államfőjét még köztársasági díszletek között is körülveszik a politikai felelősség teljes hiányától a majdnem teljes jogi felelőtlenségig, és arra utalunk, hogy ezek a jelenségek államfői jellemzők, és e jogok és mentességek államfői minőségében illetik az államfőt, nem pedig azon az alapon, hogy a végrehajtó hatalom élén állna. Ezen a ponton mindama jellemzőre is emlékeztetünk, amelyek a parlamentarizmust az egyik kormányformává teszik, és amelyeket részletesen ismertettünk e dolgozat előző fejezeteiben.

Nyolcadik érvként elegendőnek tartjuk az arra a történetre való utalást, amely az államfői jogkörök kialakulásának szakaszait beszéli el, és amelyet részben felidéztünk már korábban. A történet szuverenitás-összefüggései nyilvánvalóak, ahogyan annak oka is ismert, hogy a brit angolban a *souvereign* a királynőre vonatkozik, miközben a parlament szuverenitás doktrínája évszázadokig meghatározó volt, és bizonyos fokig érvényes ma is. A jog szuverenitásának gondolata ugyanakkor ma már teljességgel elfogadott tétel, amiként az alkotmány szuverenitása is mint a dolog lényege, miközben a népszuverenitás fogalma a népre mint forrásra és nem birtokosra vagy alanyra való utalásként fogható fel. A hatalom az alkotmány alapján gyakoroltatik, de az íratlanság, a konvenciók, a jogszokások és a hagyományok az uralkodót teszik a központi szereplővé – még ma is.

¹⁴ Jelezzük, hogy ezen megfontolások a királyi család tagjaira általában nem vonatkoznak, csak a királyra/királynőre.

Kilencedik érvként elfogadható lenne az a felfedezett igazság, hogy a történeti alkotmány íratlansága voltaképpen az írott alkotmánnyal nem korlátozott államfőt teszi meg az alkotmánynak, lényegében saját belátására és a józan észre bízva, hogy mely folyamatokba mikor avatkozik be, és mikor nem, míg az elnöki rendszerű országokban az alkotmány tölti be az államfői funkciókat, ezért nincs szükség önálló államfői hatalomra. Ez a felismerés úgy lenne megfogalmazható, hogy az Egyesült Királyságban az államfő az alkotmány, az Egyesült Államokban pedig az alkotmány az államfő, de ennek a tételnek a kifejtése hosszabb fejtegetéseket igényelne annál, semmint ezen a ponton megengedhető volna.

Tizedik érvként a hatalommegosztás elvére érdemes hivatkozni, mert a klasszikus parlamentáris rendszert megvalósító Nagy-Britanniában a hatalom legutóbb nemhogy szétválnék egymástól, hanem éppenséggel egyesül egymással a három hatalmi ág, amennyiben a kormányzás teljes formája hagyományosan a *The Queen in Parliament* formulában valósul meg. Ennek szemléltetőbb változata az a forma, amely a közelmúltig létezett, és amelyet a legújabb közjogi reform szüntetett meg, de emlék formájában magyarázó érvként semmit sem veszített erejéből, hiszen a mai legfelső bíróság megalakítása előtt a legfőbb bírói fórum éppen úgy a parlamentben (a felsőházban) volt (részben ma is ott van), ahogyan ennek vezetője a kormány tagja is volt, és a felsőház elnöki tisztét is betöltötte. A lordkancellár (*the Lord Chancellor*) – hiszen róla van szó – mint tisztség és mint intézmény teljességgel értelmezhetetlen lenne, ha az uralkodót csupán a végrehajtó hatalom fejeként fogná fel, ezért a lordkancellár funkciója a legfőbb érv az államfő államfői státusa mellett és a végrehajtó hatalmi szerepével szemben, hiszen ezzel a funkcióval – a lordkancellári tisztséggel – a végrehajtó hatalom élén álló államfő mellett

érvelő felfogás biztosan nem tud mit kezdeni. A lordkancelár ugyanis mindhárom hatalmi ágba benne volt. E funkció egyedüli helyes felfogása a lordkancellárt csak a király(nő) helyetteseként érzékelheti, még akkor is, ha e funkció ma már nagyrészt csak jogtörténet.

Tizenegyedik érvünk az igazságszolgáltatás felől érvel. Amíg köztársaságokban az ítéleteket rendszerint a köztársaság nevében hozzák, addig monarchiákban az uralkodó nevében hirdetik ki. Ha az uralkodó csupán a végrehajtó hatalom élén állna, a bíróságok aligha hozhatnának ítéleteket a nevében. Márpedig az „Öfelsége nevében” kihirdetett ítéletekben az állam a leginkább állami funkcióját gyakorolja, amidőn ezen ítéletek a szuverenitás legfőbb attribútumaként fejeződnek ki, az állam autoritásának megjelenítőiként születnek meg. Akkor is ezt a szerepet töltik be, ha a Szent Korona nevében, a nép nevében vagy a köztársaság nevében jönnek létre.¹⁵ Az ítéletekben az állam nyilvánul meg, nem a végrehajtó hatalom. De természetesen az egyéni kegyelmi jog gyakorlása vagy a bírák kinevezése sem végrehajtó hatalmi jogosítvány, hanem államfői aktus.

Tizenkettedik érvünk a törvényhozással kapcsolatos államfői jogosítványokat érinti. A törvényhozó hatalommal kapcsolatos jogosítványok nem a végrehajtó hatalom jogosítványai. A választások kiírása vagy csupán időpontjának kijelölése, az alakuló ülés összehívása, az ülés megnyitása, a törvényhozási évad beindítása és főleg – alapvetően – a törvények szentesítése, aláírása és kihirdetése, vagyis promulgációja és proklamációja nem szépészeti, hanem érvényességi kellék. Már csak ezért sem helyes az államfőt csupán törvény-

¹⁵ Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépése óta az a gyakorlat, hogy az ítéleteket semminek a nevében sem hirdetik ki, csak kihirdetik, és kész.

hozói vagy végrehajtói szerepbe kényszeríteni: az államfő ne szólalhasson fel a parlament (és bizottságai) ülésein, ne kezdeményezhessen törvényt (intézkedést) és népszavazást. Az államfő törvényhozó is, a törvények az ő törvényei is, hiszen aláírja őket. A törvényhozás végpontján kell ott lennie, nem a kezdeményezésnél.

Ezzel az érvvel függ össze tizenharmadik érvünk is, miszerint az államfő a törvényhozó hatalmat nem a törvényhozás útján, hanem a törvényhozással együtt gyakorolja. Nem tudni, hogy az együtt gyakorlás miért volna kevesebb, mint a valami útján való gyakorlás. Ez utóbbi hatalomgyakorlás az államfőt a végrehajtó hatalomhoz fűzi, és kérdés, hogy ez miért jelenti e hatalom élén való állást, ha a hatalom közös gyakorlása vagy közösen való gyakorlása nem jelenti a törvényhozó hatalom élén állást. Ráadásul a történeti tények azt mutatják, hogy a valami útján való hatalomgyakorlás adott esetben kevesebb hatalmat jelent, mint a valamivel együtt való hatalomgyakorlás, és csak csodálkozhatunk azon, hogy miért kell ezt fordítva értékelni. A valami útján való hatalomgyakorlás éppenséggel azt jelenti, hogy az illető nem gyakorolja az adott hatalmat, hanem teljes egészében rábízta a hatalomgyakorlást arra, akinek az útján e hatalmat gyakorolja (vö. uralkodik, de nem kormányoz). Ezzel szemben a valamivel együtt való hatalomgyakorlás éppenséggel konkrét, tényleges és valóságos hatalomgyakorlást jelent, ahogyan ezt fentebb láthattuk.

Ugyancsak ehhez a terrénumhoz kapcsolódik az a – szám szerint tizennegyedik – érv, hogy a már többször említett történeti előzményekből következő helyes felfogás szerint a törvények – mint jeleztük – továbbra is az államfő törvényei, csak éppenséggel meghozataluk előtt a király(nő) megfontolja az általa összehívott parlament döntését a tör-



vényről (ez a *Queen in Parliament* értelme), és történetesen mindig úgy dönt, hogy a parlament döntését teljes egészében elfogadja. Hasonlóképpen a kormány döntéseit is magáévá teszi, egyetért velük (ez pedig a *Queen in Council* értelme), ám természetesen megtehetné, hogy szót emel ellenük, ha nyomós oka lenne rá, de nincs. A kormány az ő kormánya, a parlament az ő parlamentje, a bíróságok pedig még név szerint is az övéi. Minden, ami állami, az *royal, real, königliche* vagy „királyi”, vagyis az övé, ideértve az utakat, a postát, a nyugdíjfolyósítót vagy a királyi futballklubot. Nem azért, mert ő a végrehajtó hatalom feje. Hanem azért, mert ő a király(nő), vagyis az állam feje.

Tizenötödik érvünk a törvényhozás feloszlatásának jogosítványát érinti. Ha ez az államfői jogosítvány a végrehajtó hatalom jogosítványa volna, akkor ez a jogintézmény létezhetné a prezidenciális rendszerben is, amelyben nincs elkülönült államfői hatalom. Tekintve azonban, hogy ez a jogkör csak parlamentáris körülmények között létezik, vagyis ennek realizálásához szükség van egy államfőre, aki e jogot gyakorolja, világos, hogy e jogkörben nem a végrehajtó hatalom nyilvánul meg, hiszen annak ilyen joga nem lehet, hanem az államfői hatalom, amely a névleg saját törvényhozása felett rendelkezik. Az ugyanakkor az államfői hatalom többször is megidézett jellegéből természetesen adódik, hogy az államfő e jogkörét is tanácsra, indítványra, javaslatra gyakorolja, és e kezdeményezés a végrehajtó hatalomtól érkezik. Csakhogy érdemes egyrészt felfigyelni arra, hogy van olyan parlamentáris szabályozás, amely ilyen javaslatot formálisan sem kíván meg a döntéshez, másrészt érdemes leszögezni, hogy a döntés az államfő kezében van, a döntés az övé, akár van ellenjegyzés, akár nincs. A parlament feloszlathatósága a leginkább parlamentáris vonás, más rendszerben ilyen

jogkör már csak azért sincs, mert parlament sincs, vagyis olyan testület, amely előtt a kormány (de nem az államfő) politikailag felelős lenne. A törvényhozás feloszlatása nem a fékek és ellensúlyok (egyensúlyok) rendszerének sajátja, nem a hatalmak egymás feletti ellenőrzésének és kölcsönös sakkban tartásának megnyilvánulása, nem a hatalmi egyensúly biztosítása érdekében a végrehajtó hatalomnak adott jogkör, hanem államfői jogosítvány.

Tizenhatodik érvünk az államfő kinevezési jogait illeti. Nem Magyarországról beszélünk természetesen, amikor azt mondjuk, hogy az államfő egy seregnyi olyan tisztviselőt nevez ki, akik nem a végrehajtó hatalom terrénján tevékenykednek, sőt semmi közük a végrehajtó hatalomhoz. Nem csupán a bírák kinevezéséről van szó, hanem az ombudsmánok, a bírósági vezetők, a legfőbb bírók, a legfőbb ügyész, az alkotmánybírák, az állami tömegmédia vezetői, a nemzeti bank elnöke, az egyetemi tanárok, a rektorok és más oktatási, tudományos, netán vallási vagy kulturális intézmények vezetői mind tőle kapják a kinevezésüket (nem Magyarországon). Nem kell mondani, hogy ezek nem végrehajtó hatalmi területek. Ugyanakkor azt sem kell mondani természetesen, hogy az államfő ezeket a kinevezéseket is végrehajtó hatalmi javaslatra és többnyire ellenjegyzéssel végzi, az államfői státus természetéből adódóan. Nagy-Britanniában a felsőház, a Lordok Háza minden tagját egytől egyig, a teljes kamarát az uralkodó nevezi ki. Ugyanott az anglikán egyház teljes vezérkarát ugyancsak ő nevezi ki. Az utóbbi esetben miniszterelnöki, az előbbi esetben pedig miniszterelnöki és ellenzéki javaslatra. Az ellenzék vezetőjének mint javaslattevőnek a szerepe alighanem különösen is el kell hogy gondolkodtassa azokat, akik az államfőt a végrehajtó hatalom fejének tartják. Ezt a szerepet ugyanis valóban aligha lehet összeegyeztetni e nézettel.

Tizenhetedik érvünk arra tesz utalást, hogy egyes szövetségi államokban nincsenek külön tartományi „államfők”, csak szövetségi államfő van, hiszen egy az állam, ugyanakkor vannak szövetségi miniszterelnökök, hiszen több a tartomány. Más szövetségi államokban viszont vannak ugyan tartományi „államfők” (kormányzók), de kinevezésüket egyenesen az államfőtől kapják, és nem felelősek sem a tartományi, sem a szövetségi, sem az „anyaországi” parlamentnek, hiszen semmi közük a végrehajtó hatalomhoz, sőt még a főkormányzó előtt sem felelősek, mert közvetlenül az államfőt képviselik. Az előbbi országokra Németország, az utóbbiakra – mások mellett – Kanada lehet a példa. Ez a körülmény ugyancsak elgondolkodásra ad okot.

Tizennyolcadik érvünk a rendkívüli helyzeteket hozza szóba. Talán nem véletlen, hogy a különböző rendkívüli helyzetekben alkalmazandó rendkívüli alkotmány nem a végrehajtó hatalomnak, hanem kivételesen a hatalom egysege elvének, a gyors és operatív működőképességnek ad szerepet, és a különböző típusú központi, egységes – akár a törvényhozás egy részét is magába foglaló – legfőbb hatalmi szervnek az élére nem a miniszterelnököt, a házelnököt vagy a legfőbb bírói vezetőt, hanem az állam egészének fejét, az államfőt állítja.¹⁶

Tizenkilencedik érvünk úgy szól, hogy mindezen fejtegetések csak akkor érvényesek, ha a végrehajtás fogalmát a mindenki által értett, általános értelemben használjuk. Ha abból indulunk ki, hogy minden végrehajtás, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás, valamint a bírósági

16 Távolról felidézzük Carl Schmitt híres mondatát, amellyel politikai teológiáját nyitja „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”. Lásd Carl SCHMITT: *Politikai teológia I.* (fordította: Paczolay Péter). ELTE ÁJTK, Budapest, 1992.

jogalkalmazás is végrehajtó tevékenység, ahogyan a közigazgatási jogalkalmazás is az, nem beszélve a kormányzásról, akkor nincs értelme elválasztanunk egymástól az államfőt és a kormányhatalmat.¹⁷ Ha azonban világosan megkülönböztetjük egymástól a kormányzati-közigazgatási hatalmat és a bírói-igazságszolgáltató hatalmat, akkor meg kell különböztetnünk ezektől az államfői hatalmat is (*à la Constant*), mert ez a hatalom mindkét hatalomhoz hozzátartozik, és egyikbe sem fér bele. Nem szólva a törvényhozó hatalomról, amelybe viszont – mint láttuk – belefér.

Mindezen hatalmak ugyanis egykoron mind a király kezében voltak. A történeti fejleményeket úgy fogjuk fel helyesen, ha afféle lineális hatalomcsökkentő eseménysornak írjuk le, melynek során az utóbbi néhány évszázadban az államhatalmi ágak egyre inkább kikúsztak, kicsúsztak, kikerültek az államfő kezéből, és önálló hatalmakká váltak, önállósultak és függetlenedtek bizonyos fokig, elvitték a királytól a szuverenitás egyes attribútumait, és elosztották, kiterítették, megosztották a szuverenitást egymás és maguk között, de nem hagyták hatalom nélkül az államfőt sem. Ez utóbbi hatalom történetileg a legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta meg magát, mert a végrehajtó hatalommal a háta mögött vívta meg évszázados csatáját a törvényhozó hatalommal szemben, adott esetben fegyveresen, hiszen mindkét hatalomnak megvolt a hadserege, miközben az államfő cselekedeteiért a végrehajtó hatalom tartotta a hátát a törvényhozó hatalommal szemben. Az államfőnek a végrehajtó hatalomban még meglévő hatalmi pozíciói abban a történelmi pillanatban

17 Vö. a végrehajtó hatalom kelsen-i fogalmával, lásd Hans Kelsen: *Tiszta jogtan* (fordította: Bibó István). Rejtjel, Budapest, 1988.

még elég jelentőseknek tetszettek, amikor az első írott európai alkotmányok megszülettek. Ráadásul – ez fontos tényező – az első európai alkotmányokat még rendszerint a törvényhozó hatalmak fogalmazták, éppen az államfő hatalmának korlátozására. Ezért van, hogy a klasszikus európai alkotmányok az államfőt a szemben álló hatalom, vagyis a végrehajtó hatalom élére teszik, abban a történelmi időben, amikor az államfői hatalom még éppen az utolsó konkrét aktusait végezte a végrehajtó hatalom élén. Jó példa erre a rendeletalkotási jog, amely fokozatosan csúszott ki az államfő kezéből, és jellemző módon néhány köztársaságban még tovább is tartotta magát, mint egyes királyságokban (köztársasági elnöki rendelet formájában). Ennek az időnek vége – Constant fellépésekor már végének látszott lenni, de ezt szinte csak ő vette észre. A klasszikus parlamentáris alkotmányok e téren azonban jórészt megtartották eredeti megfogalmazásait, és éppenséggel ez a magyarázata az államfő gyakran ma is feltűnő végrehajtó hatalmi elhelyezésének. Pedig csak történelmileg alakult úgy, hogy ilyenek lettek az első alkotmányok, és ez maradt a szövegezési-szerkesztési hagyomány és gyakorlat később is. Ezt a gondolatot szánjuk az utolsó magyarázatnak, és igen, ez a huszadik érvünk.

Az államfői hatalom azonban nem hatalom nélküli hatalom. Komoly, alkotmányos, konstituáló, hatalomkeletkeztető hatalom, mely ott van az egyes hatalmi ágak kezdő- és végpontján mint hatalmat létrehozó és hatalmat legalizáló hatalom. Parlamentáris körülmények között nem lehet nélküle élni, hiszen nélküle nem léteznék a többi hatalom sem. Interimisztikus, válságáthidaló, regulatív, neutrális, politikátlan, reprezentatív és konstitutív hatalom, amely méltó arra, hogy foglalkozzunk vele.

Ezért tartottuk lényegesnek érveinket fentebb összefoglalni, és ugyancsak e „méltóság” magyarázza, hogy értekezésünk a fenti terjedelemben érte el végső formáját.

Az államfő az ország legfőbb – jószérivel egyetlen – közjogi méltósága, aki jól teszi, ha e méltóságot ugyancsak méltósággal és méltón viseli. Az eszményt, amelyet egy parlamentáris kormányformájú állam feje – köztársaság esetén a köztársaság elnöke – megjelenít, Magyarország köztársasági államformájú rövid történetében – európai összehasonlításban is jelentősen – mindenestre nyilvánvalóan senki sem testesíthette meg jobban, mint az 1989-ben kikiáltott köztársaság első végleges, 1990-ben megválasztott és 2010-ig hivatalban volt elnöke, a már életében legendává vált Göncz Árpád, akinek emléke előtt ez az írás és ez a lap¹⁸ is tiszteleg.

18 Az Athenaeum konzervatív szemlé.

A kormányformák tipológiája

„Élet és öröm kihalt, minden csak árnya a múlt-
nak, de a múltnak ez az árnya is szebb a jelen
valójánál.”

(ASBÓTH JÁNOS: ÁLMOK ÁLMODÓJA)

A jelenlegi magyar kormányforma sajátosságairól (A magyar kormányforma, *Athenaeum konzervatív szemle* 1. évf. 1. szám)¹⁹ és a parlamentáris kormányforma államfőjéről (A parlamentáris államfő, *Athenaeum konzervatív szemle* 1. évf. 2. szám) írott dolgozataink összefoglalásaképpen ebben az írásban arra vállalkozunk, hogy megkíséreljük bemutatni a kormányformák rendszerezhetőségéről vallott nézeteinket. Nyilvánvaló, hogy a kormányformák tipológiájához a hatalommegosztás tanából érdemes kiindulni.

Ezen a téren könnyű dolgunk van, hiszen Sári János alapvető műve óta a hatalommegosztás elméletének történetéhez magyar nyelven legfeljebb margószéli jegyzetek fűzhetők.²⁰ Ilyen kiegészítésképpen fogalmazhatjuk meg azt is, hogy a nagy orákulum, Montesquieu elődje, John Locke, aki ugyancsak megkülönböztette egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat – törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalmat különítve el –, a végrehajtó hatalom indokoltságát azzal magyarázta, hogy kell egy állandóan működő hatalom,

19 Kötetben lásd SZENTPÉTERI NAGY, 2017.

20 SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995.

amely gondoskodik a törvények végrehajtásáról.²¹ E végrehajtó hatalmat illetően Rousseau elképzelése természetesen egészen más alapokon nyugodott, hiszen e végrehajtó hatalom szerinte kizárólag a törvények végrehajtását jelentette, amelyet az uralkodó, illetve a hatóság a főhatalom nevében gyakorol.²²

Locke a bírói hatalmat nem tekintette önálló hatalmi ágnak. A bírói és a végrehajtó hatalmi ág viszonylag késői elkülönülését azzal magyarázhatjuk, hogy egykoron – és részben napjainkban is – a bírói jogalkalmazást csak a törvények végrehajtásaként értelmezték. Hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikk mondta ki, hogy az igazságszolgáltatás elkülönül a közigazgatástól. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB-határozatában a bírói hatalmi ág függetlenségét hangsúlyozta, a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ággal ellentétben. A határozat szerint „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.”

A jelenleg hatályos Alaptörvény már tartalmazza, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A kormánynak alkotmányjogi és közigazgatási jogi jellegét mutatja, hogy sok más alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény a kormányt a közigazgatás legfőbb szervének nevezi.

Könnyen ki lehet jelteni azt, hogy a parlamenti többség és a kormány összefonódása a hatalmi ágak megosztását

fikcióvá tette. A jelzett AB-határozat azt is leszögezte, hogy a „törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg”.

Ugyanakkor az országgyűlési képviselőség és a kormányság között hazánkban nincs összeférhetetlenségi szabály, nem úgy, mint például Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, ahol éppen a hatalmi ágak megosztása érdekében tiltott a két megbízatás együttes betöltése.²³

A hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának ez a különleges jelensége abból a körülményből adódik, amelyre már Montesquieu felfigyelt, és amelyet Péter László Montesquieu paradoxonjának nevez.²⁴ Nem egyszerű dologról van szó, de meg kell látnunk a nyelv mögött a szabályt. A törvények szellemében ugyanis Montesquieu talányos formulát alkalmaz.

„Azoktól a törvényektől, amelyek az alkotmánnyal kapcsolatban hozzák létre a politikai szabadságot – írja tehát Montesquieu –, megkülönböztetem azokat, amelyek a sza-

21 John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986, 143.

22 Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Bibliotheca, Budapest, 1958, 164.

23 Anthony W. BRADLEY – Cesare PINELLI: *Parliamentarism: Parliamentarism*. In: Michel Rosenfeld – András Sajó (szerk.): *The Oxford Handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, Oxford, 2012, 663. Fenti fejtegetéseink alapját ugyanakkor Szalai András kitűnő gondolatai képezik, vö. SZALAI András: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai*. PhD-értekezés. 2013.

24 PÉTER László: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790–1990. IN: Péter László: *Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből*. Osiris, Budapest, 1998 342. (A Montesquieu-idézetek ebből a kötetből, illetve *A törvények szellemének* 1962-es, Sebestyén Pál-féle fordításából valók. Az egyes idézeteknél a könyv- és fejezetszámozást adjuk meg, Montesquieu eredeti számozását 1748-ból.)

badságot az állampolgár számára biztosítják.” (XI. könyv, 1. fejezet.) „Az első esetben – írja később – a politikai szabadságot a három hatalmi ágnek egy bizonyos megoszlása hozza létre; a második esetben azonban a kérdést más szempontból kell nézni. Itt a szabadság biztonságban áll, vagy legalábbis abban a véleményben, melyet az ember saját biztonsága felől táplál.”

Erről a biztonságról mint legitimáló tényezőről később még lesz szó, és itt azért indokolt az említése, mert Montesquieu ennek kapcsán fogalmazza meg azt a paradoxont, amelyre itt utalni szeretnénk. Montesquieu úgy ír ugyanis majdnem egy fél évszázaddal a francia polgárháború (forradalom) és Burke előtt, mintha ezt az akkor még meg sem született Constant írta volna utólag, visszatekintve a felfordulásra.

„Előfordul – állítja a zseniális szerző –, hogy az alkotmány szabad, de az állampolgár nem; minthogy az is előfordulhat, hogy az állampolgár szabad, az alkotmány pedig nem.” (XII. könyv, 1. fejezet.) A tételt másutt magyarázza meg. „A három hatalmi ág esetleg jól oszlik meg az alkotmány szabadsága tekintetében, de nem jól az állampolgár szabadsága felől nézve.” (XI. könyv, 18. fejezet.)

A némileg talányos megfogalmazású tétel magyarázata az, hogy ahol a három hatalom közül legalább egy, a bírói hatalom, ha elvileg nem is, de ténylegesen jelentős mértékben elvált a másik kettőtől, ott az állam polgára viszonylag biztonságban él, és ennyiben szabad. Ugyanis „nem kényszeríthető olyasmire, amire a törvény nem kötelezi, és nincs eltiltva annak megtételétől, amit a törvény megenged” (XI. könyv, 4. fejezet).

Mint ismert, Montesquieu talált a történelemben olyan államokat, amelyek szigorú követelményrendszerének megfe-

lelnek, saját korából mindenesetre Britanniát olyan példának tekintette, „melynek alkotmánya közvetlen céljául a politikai szabadságot tartja” (XI. könyv, 5. fejezet).

Valójában a brit történeti alkotmány alapján az számít példaadónak, hogy Britanniában ott is érvényesül a szabadság, ahol a törvény kifejezetten nem véd, és a szabadságot a törvény kifejezett tiltásának hiánya is megvalósítja, ráadásul a szokásjog mindehhez törvény nélkül is hivatkozási alapot ad.

Ami pedig az államhatalmi ágak egymástól való elválasztásának elvét illeti, az Bibó István szerint valójában a törvényhozói és a bírói hatalomnak a végrehajtó hatalomról való leválasztását jelenti, vagyis *sollen* jelleggel, azaz normatívén kell jelentenie, méghozzá azért, hogy a szabadság megvalósuljon, hiszen a végrehajtó hatalomnál van a legnagyobb hatalmi potenciál (s ezért a legnagyobb korrumpálódási veszély).²⁵

Hogy pedig Montesquieu ezt megvalósultnak látta Britanniában, ahol a hatalomnak nemhogy a megosztása, de éppenséggel a formális egysége működött, az Montesquieu lényeglátását dicséri, és egyben, paradox módon – Bibó szavaival – az egész világ értetlenségét is maga után vonta, amely máig azon csodálkozik, hogy Montesquieu hogyan érthette félre ennyire a brit alkotmányt.²⁶

„A kétféle hatalommegosztás – írja ugyanakkor Péter László – tehát különböző célt szolgált Montesquieu-nél, ámbar ő ezt elfelejtette megállapítani. Amíg a bírói hatalom elválasztása az alattvaló (a polgár) szabadságát volt hivatva biztosítani, addig a törvényhozó és a végrehajtó hatalom

25 BIBÓ, 1947.

26 Uo.

elválasztása az alkotmány szabadságát. Ezen az alapon azután nemcsak azt tartotta elképzelhetőnek, hogy a polgár szabad lehet ugyan, az alkotmány pedig nem, hanem ennek az ellenkezőjét is.”²⁷

Amikor a magunk részéről a kormányzati rendszer fogalmának meghatározásával igyekszünk szorgoskodni, a hatalmi ágak közül kettőt, a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat tekintjük csupán, melyek egymástól való megkülönböztetése már Locke óta éppen annyira egyértelmű, mint amennyire vitatott. E nem könnyű elméleti helyzetben mindenesetre e két hatalmi ág egymáshoz való viszonyából akkor is célszerű kiindulni, ha a továbblépés esetleg ingoványos terepen lehetséges csak – legalábbis parlamentáris kormányrendszert feltételezve. Ez azonban máris elvezet minket az egyik kormányforma alapjának megtalálásához, és ezzel a másik – a többi – kormányforma jellegzetességeihez is eljuthatunk.

Ezért a kormányzati rendszer fogalmának meghatározásakor az *Athenaeum konzervatív szemle* 1. és 2. számában megjelent, említett tanulmányok fejtegetéseire látjuk célszerűnek utalni. Említettük már, hogy – az ott bemutatott fogalomrendszerben, a korábban bevezetett fogalomhasználat alapján – a kormányzati rendszert egyaránt nevezhetjük kormányrendszernek és kormányformának is, vagyis a kormányzati rendszer fogalma megegyezik a kormányrendszer vagy a kormányforma fogalmával.

Létezik olyan felfogás is, amely e fogalmak között különbséget tesz. Van olyan álláspont, amely a kormányzati rendszernek három értelmezést ad. Eszerint a kormányzati rendszer a legtagabb értelemben a politikai rendszerrel azo-

nos, szűkebb értelemben a politikai irányítási feladatokat ellátó állami rendszer, legszűkebb értelemben pedig a kormányzást végző állami szervek rendszere. Létezik olyan öszszegzés, amely a kormányforma és a kormánytípus fogalmát keveri. Végül van olyan nézet is, amely a kormányzati rendszer részének tekinti a kormányformát és a kormánytípust, ezek különbségét elismerve, és ezek együttesét kormányzati rendszernek nevezve. Ezeket a fogalomhasználatokat nincs okunk követni.

A kormánytípus fogalmát kifejezetten parlamentáris fogalomként célszerű felfogni, hiszen nem jelent más, mint a miniszterelnöknek a kormányon belüli státusát, amely azt mutatja meg, hogy a kormányfőnek milyen szerepe van a kormányban, és ez a szerep hogyan viszonyul a kormánytagok szerepéhez. Ennek a kérdésnek jelentős irodalma van. A szakirodalmi tematizálás jelentősége ellenére a kormánytípus fogalmával ebben a fejezetben nem foglalkozunk.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy a perszonalizált miniszterelnöki hatalom vagy a prezidencializálódott miniszterelnöki kormányzás, a kancellártípusú kormányzás és más hasonló kormánysszerkezetek ugyancsak a kormánytípus fogalmi körébe tartoznak, ideértve az „első az egyenlők között” alaptípustól „az első az egyenlők mellett” típuson keresztül az „első az egyenlők felett” státusig, hiszen mindezek a kategóriák a kormányfő és miniszterei közötti viszonyrendszer leírására, illetve érzékeltetésére szolgálnak.

A kormányforma nem ezeken a szinteken értelmezendő. A kormányforma, vagyis kormányrendszer, más szóval kormányzati rendszer fogalma a kormánytípus fogalmi kategóriája felett, ugyanakkor a politikai rendszer kategóriája alatt helyezkedik el.

27 PÉTER, 1998, 343.

A kormányforma vagy kormányzati rendszer, illetve kormányrendszer összemosása az államforma fogalmával ugyancsak olyan következtetlenség, amelyet nem tudunk elfogadni.

Az államformától szisztematikusan elválasztott kormányforma, amelyet megtisztítunk a kormánytípusok, kormányzati modellek és a különböző kormánysszerkezeteket leíró kategóriák zavaraitól, tiszta fogalmában azt mutatja be, hogy milyen a viszony a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között – esetleg az államfői hatalom közvetítésével. Ennek megértéséhez a kormányzat vagy kormányzás fogalmának megértésén keresztül juthatunk el.

Szemben egyes különös felfogásokkal, ebben a fejezetben azt a felfogást tesszük magunkévá, amely a kormányzást a kormányzásban részt vevő szervek együttműködésének összefüggéseként határozza meg. A kormányzásban eszerint a tágabb értelemben vett kormányzat egyes szervei, a kormány és a törvényhozás vesznek részt az elkülönült vagy el nem különült államfői hatalom közbeiktatásával. A tágabb értelemben vett kormányzást tehát a tágabb értelemben vett kormányzat végzi.

Ezzel a fogalomválasztással elutasítjuk azt a nézetet is, amely a kormányzást mindhárom hatalmi ág együttműködéseként fogja fel, hiszen a bírói hatalmat nem tekintjük a kormányzat részének. Az ezt hangoztató felfogás túl tágra nyitja a kormányzás fogalmát, és ekként hasonlóképpen elutasítandó, mint a túl szűk értelmezés.

A kormányzás szűk értelmezése szerint a kormányzati tevékenységet a kormány végzi, és a kormány feje, illetve a kormány tagjai, továbbá az egyes kormánysszervek vagy kormányzati intézmények közötti cizellált kapcsolatrendszer képezi a fogalom jelentéstartalmát. Ezt az értelmezést ugyan-

csak nem követjük, a kormányzás szempontjából ugyanis a tágabb értelemben vett kormányzat, vagyis az államfő, a kormányfő és a törvényhozás triászát számít, és nem a kormányfő és a kormány, vagy a kormány és más államhatalmi ágak viszonya a meghatározó.

Ezen a ponton újra leszögezzük, hogy felfogásunk szerint a kormányrendszer fogalmának fogalmi eleme a rendszer demokratikus mivolta. Ezért a kormányzati rendszer fogalmának csak demokratikus körülmények között van értelme, vagyis a kormányforma éppen úgy csak demokratikus viszonyokban értelmezhető, mint a pártrendszer vagy a választási rendszer, amennyiben e rendszerekről csak a demokratikus politikai rendszer részeként lehet beszélni. A kormányformákat eszerint demokratikus közjogi-politikai viszonyrendszereknek tételezzük, ezért a nem demokratikus kormányzati berendezkedéseket nem tekintjük kormányformáknak, és ebben az írásban nem foglalkozunk velük.

Mindenesetre a politikatudomány jelentős – és nem mindig sikeres – kísérleteket tesz annak érdekében, hogy egy dolgot, jelenséget vagy mozzanatot rendszerszerűen válaszson el a hozzá hasonló és ezért vele összehasonlítható másik jelenségtől. A meghatározó tulajdonságok kiválasztásának célja éppen az, hogy rögzítsük azokat az azonosító jegyeket, melyek alapján az egyik rendszert egyértelműen meg tudjuk különböztetni a másiktól.

Ha a parlamentáris és az elnöki rendszereket összevetjük egymással, azokat a jellegzetességeket kell megtalálnunk, amelyek úgy jellemzők az egyik rendszerre, hogy azok ellenkezője jellemzi a másik rendszert. Ezen elv alapján a parlamentáris rendszert lényegében három elem különbözteti meg a prezidenciális rendszertől.

Az egyik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő tisztségét két különböző személy tölti be, míg a prezidenciális rendszerben e két tisztség egy tisztségviselő személyében egyesül. A másik elhatároló különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a parlamentben képes megbukni, mert a kormány a parlament bizalmán nyugszik, míg a prezidenciális rendszerben a kormány nem függ a törvényhozás bizalmától. A harmadik jellegzetes különbség abban áll, hogy a parlamentáris rendszerben a parlament felosztható, míg az elnöki rendszerben a törvényhozás feloszlatása nem lehetséges.²⁸

Mindebből az következik, hogy a parlamentáris rendszer parlamenti ciklusai általában nem fixáltak, legfeljebb maximalizáltak, míg az elnöki rendszer törvényhozási ciklusai – a végrehajtó hatalom megbízatásához hasonlóan – alkotmányban rögzítetten fixáltak, és lerövidítésük nem következhet be. Ebből pedig az a sajátosság adódik, hogy egy esetlegesen bekövetkező kormányválságot a két kormányzati rendszer egymáshoz képest gyökeresen különböző módon old meg a rendszer sajátosságai szerint.²⁹

28 E három elemről ebben a könyvben másutt is sok szó esik, hiszen lényegében e különbségtétel e könyv tanulmányainak legfőbb tárgya.

29 A parlamentáris világ legújabb és legérdekesebb fejleményéről, a fixált terminusú parlament jelenségéről még szólnunk majd, de itt felhívjuk a figyelmet a kanadai példára és a jelenség hallatlan jelentőségére. A hasonló fejleményeket lásd a parlamentarizmus ósházájában is a kötött terminusú parlamentről szóló 2011-es törvény formájában (Fixed-term Parliaments Act 2011, különösen Section 2 és Section 3.). Ez az új jelenség azonban nem teszi feloszthatatlanná a parlamentáris rendszer parlamentjét, csupán e feloszlatást megnehezíti és új szabályokhoz köti, míg a prezidenciális rendszer törvényhozásának feloszlatása természetesen továbbra is nemhogy nehéz, hanem lehetetlen.

A politikatudományi irodalom felfigyelt arra, hogy a parlamentáris rendszer laza szerkezetét, vagyis a kormány meneszthetőségét és a törvényhozás feloszthatóságát egyaránt az ellensúlyozza, ha a politikai pártok fegyelmezetten működnek a törvényhozásban, a parlamenti frakciók egységesen, blokkszerűen szavaznak, vagyis a frakciófegyelem tökéletesen és hiba nélkül funkcionál, kiszavazás a legritkább esetben és legfeljebb lelkiismereti okból lehetséges. A frakciófegyelem a parlamentáris rendszer kovásza, sója, kohéziós ereje és ragasztója, e nélkül a rendszer nem tudná fenntartani magát, mert borulékonyra és instabilra, vagyis valójában rugalmasra tervezték, amelyet a centralizált, jól szervezett, fegyelmezett és erős politikai pártok rendszere tart össze.³⁰

Ezzel szemben a prezidenciális rendszer olyannyira merev szerkezetű szisztéma, amelyben a választásokra rendre mindig a törvényhozási és végrehajtó hatalmi ciklus lezárultával kerül sor, előrehozott választásokra nincs mód, és a kormány a törvényhozásban nem bukhat meg, mert nem a törvényhozás bizalmán nyugszik. Permanens kormányválság esetén – amelyet egy parlamentáris rendszer a kormány vagy a parlament menesztésével oldana meg – a prezidenciális rendszer nem lenne képes egzisztálni, ha a politikai pártoknak az Európában ismert merev frakciófegyelme érvényesülne. Ezért az amerikai pártok alig hasonlítanak európai társaikhoz, struktúrájuk laza, tagságuk rugalmas, és fegyelmük engedékeny, mert a rugalmatlan kormányformát csak rugalmas pártok képesek fenntartani. Azokban a latin-amerikai országokban, ahol ezt az összefüggést nem ismerték

30 Az összefüggést lásd – mások mellett – Sartorinál. Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (fordította: Soltész Erzsébet) Akadémiai, Budapest, 2003.

fel vagy nem tudták érvényesíteni, a történelem számtalan megoldatlan helyzetet produkált, amelyek rendszerint katonai puccsokba torkollottak.³¹

A kormányrendszerek megfelelő feltételeinek meghatározásához ugyanis a mindenkori alkotmányozóknak az adott ország hagyományait, politikai kultúráját, pártrendszerét és a társadalom homogenitását vagy megosztottságát is figyelembe kell venniük, ha sikeres kormányformát kívánnak kialakítani.

Mindazonáltal a magunk részéről az egyes kormányzati rendszerek bemutatásánál abból a hármas különbségből látjuk indokoltnak a kiindulást, amely a két alakormányformát egymástól elsődlegesen megkülönbözteti. Mint láttuk, a parlamentáris és az elnöki rendszerek közötti első különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő két személy, vagyis az államfői és a kormányfői pozíció két tisztséget jelent, és e két tisztséget egy időben két különböző személy tölti be.

A parlamentáris rendszerben létezik különálló államfői hatalom. Az államfőnek önálló államfői hatásköre van, vagyis az államfői hatalom nem része a végrehajtó hatalomnak. A király, a királynő, a nagyherceg vagy a köztársasági elnök öröklés útján vagy periodikus választások útján kerül hatalomba, működése során interimisztikus, válságáthidaló, regulatív hatalmat gyakorol. Ez a hatalom politikailag semleges, az államfő neutralitásához közérdek fűződik. Az államfő mindhárom hatalmi ág vonatkozásában ügydöntő, hatalomkeletkeztető jogosítványokkal rendelkezik.³²

31 Az egyes példákat ugyancsak lásd SARTORI, 2003.

32 Megjegyezzük, hogy a fentiekkel ellentétes álláspont színvonalas képviselőiben Kovács Virág meggyőzően és figyelemre méltóan fejti ki, hogy a három

A törvényhozó hatalmat – az alkotmányok klasszikus megfogalmazása szerint – a parlamenttel együtt gyakorolja. Sok országban az államfő írja ki a parlamenti választásokat, hívja össze a parlament alakuló ülését, illetve nyitja meg a törvényhozási évadot. Ő írja alá és hirdeti ki az elfogadott törvényeket. Törvénykezdeményezési joga általában nincs, ugyanakkor gyakorlatilag szinte bármikor feloszlathatja a parlamentet (általában miniszterelnöki indítványra), praktikusán az alsóházat.

A bírói hatalom vonatkozásában az államfő a kegyelmi jogkör gyakorlójaként lép fel, miközben egyes országokban ő vezeti a bírói öngazgató szervet, ugyanakkor minden országban ő nevezi ki az ország összes bíróját.

Éppenséggel kinevezés-típusú jogosítványok azok is, amelyeket az államfő a végrehajtó hatalom vonatkozásában gyakorol. Az államfőtől indul a kormányalakítás, és általában nála is fejeződik be, az eskütétellel vagy – sikertelenség esetén – a miniszterelnök lemondásával. A kormány tagjait és sok esetben az államtitkárokat is az államfő nevezi ki. Az államfő nevezi ki magát a miniszterelnököt is, aki a parlamenti bizalomra támaszkodva kormányoz. Hogy az államfő kit nevez ki miniszterelnöknek, az a politikai konstellációból következik. Általában a választásokon győztes párt vezetője lesz a miniszterelnök, ha a választásoknak van egyértelmű győztese, és a győztes erőnek van egyértelmű vezetője. Ha

hatalmi ág közül kettőnek a vonatkozásában az államfői jogosítványok valójában nem e hatalmi ágak tartalmi lényegéhez tartoznak, hiszen a törvényhozással kapcsolatos jogosítványok nem törvényhozási funkciójú jogosítványok, ahogyan a bírói hatalommal kapcsolatos jogosítványok sem bírói funkciójú jogkörök, ezzel szemben a végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogosítványok végrehajtó funkciójú jogok. Ez utóbbi megállapítást a magunk részéről másként látjuk. Vö. Kovács, 2013, 44.

ebben a tekintetben bizonytalanság áll elő, akkor – egyeztetéseket követően – a kormányfő személyéről az államfő diszkrecionálisan dönt.³³

A kormányfő a végrehajtó hatalom fejeként irányítja a kormány politikai munkáját és vezeti a közigazgatás egész intézményrendszerét. Pozíciójába általában nem választás útján, hanem államfői kinevezés útján kerül, de többnyire egy megnyert választás után, amelynek nyomán pártjával vagy az általa vezetett pártkoalícióval többséget tud teremteni a parlamentben (praktikusan annak alsóházában), vagy legalább nem fenyegeti az a veszély, hogy vele szemben negatív parlamenti többség alakul ki.

A parlamentáris és a prezidenciális kormányforma közötti másik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a törvényhozás bizalmán nyugszik, általában

33 Az természetesen nem kérdés, hogy az államfőnek még ezekben az egyéb-ként – összességükben – ritka esetekben is tekintettel kell lennie a parlamenti erőviszonyokra, és feltétlenül arra kell törekednie, hogy többségi kormány alakulhasson meg, vagy legalábbis kormányozni képes kisebbségi kormány – amellyel szemben nem áll összefüggő negatív többség –, de akárhogy van is, az államfő a „kinevező”, és nem a parlament a „választó.” A kormány összetételének bemutatása, a kormány programjának ismertetése és a bizalmi szavazás természetesen a parlament előtt zajlik, és az eredménye végzetes is lehet a kormány számára – ez adja e kormányforma parlamentáris jellegét –, de a kormány kinevezése ezektől a létfontosságú aktusoktól is függetleníthető annyiban, amennyiben a miniszterelnöki hatalom konstituálása s ezzel a kormány megalakítása – melynek minden tagját az államfő nevezi ki – az államfőtől ered, és nem a parlamenttől, amely ugyanakkor a kormány sorsát a kezében tartja. Nyilvánvaló, hogy egyértelmű politikai többségi viszonyok között az államfő döntése még formálisnak is alig tekinthető, legfeljebb pecsétnyomónak tartható, de labilis vagy kétes politikai többségi viszonyok között az államfő szerepe akár alapvető jelentőségűvé is válhat, úgynevezett *hung parliament* esetén pedig egyenesen sorsdöntő lehet.

parlamenti többségre támaszkodik. A parlamentáris kormányzás valójában többségi kormányzás (még akkor is, ha a kormány esetleg kisebbségből kormányoz, de vele szemben nem alakul ki egyértelmű többség). A parlamentáris rendszer lényegi vonása, hogy a kormány a parlamentben megbukhat. A parlamenti bizalom megvonása a kormány bukásával jár együtt. Parlamenti bizalom nélkül nincs parlamentáris kormányzás.³⁴

34 Az ismert tényeket a rend kedvéért összefoglalva a kormány iránti bizalom megvonásának több módja van, a kezdeményezés indítvány formájában érkezik az ellenzék soraiból vagy akár a kormánykoalíció egyes pártjaitól is, de a bizalmi kérdést maga a kormány is felvetheti, hogy biztosítsa magát nehéz döntések meghozatala előtt, alatt vagy után. Ez utóbbi esetekben bizalmi szavazásról van szó, melyet a kormányfő közvetlenül is kérhet maga, illetve kormánya ellen, de az is gyakorlat, hogy maga a miniszterelnök a saját, illetve kormánya sorsát hozzáköti egy törvényjavaslatához, amelynek elfogadását továbbkormányzásának feltételül szabja. A kívülről érkezett kezdeményezést bizalmatlansági indítványnak nevezzük, amely felett – ha kellő számú képviselő támogatta – vitát kell elrendelni, és a vita végén formális szavazást kell tartani. E nyílt szavazáson derül ki, hogy a kormány rendelkezik-e többséggel, illetve mekkora többsége van. A bizalmi vagy bizalmatlansági szavazás elvesztése a kormány bukásával jár együtt, ennek nyomán a kormányfő a kormány nevében benyújtja lemondását az államfőnek, aki új miniszterelnököt nevez ki, vagy – új választások kiírása mellett – gondoskodik a parlament feloszlatásáról. Néhány országban a bizalmatlansági indítvány csak konstruktív lehet, ami azt jelenti, hogy a bizalmatlansági indítványban név szerint meg kell jelölni azt a személyt is, aki az indítvány sikere esetén a megbuktatott kormányfő helyébe lép, vagyis a többséget nemcsak a regnáló miniszterelnök leváltása, de az új miniszterelnök kinevezése mellett is ki kell alakítani. Ez az intézmény némileg stabilizálja a kormány helyzetét. A konstruktív bizalmatlansági indítvány felett a parlament egyetlen szavazással határoz, és siker esetén a szavazással máris megvan az új miniszterelnök is, akit az államfő kinevez (persze Magyarországon ez utóbbi aktus nélkül, és egyébként is: e fejtegetéseink Magyarországra vonatkoznak, mert ebben az országban a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki, hanem – államfői javaslatra – a parlament választja).

A parlamentáris és a prezidenciális rendszer közötti harmadik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a törvényhozást (általában annak alsóházát) fel lehet oszlatni. A parlamentfelosztatási jog az államfőt illeti meg (a jog érvényesítéséhez természetesen az szükséges, hogy legyen elkülönült államfői hatalom, amely általában indítványra jár el, márpedig láthattuk, hogy ilyen hatalom a prezidenciális rendszerben nem létezik). A parlament felosztatására vonatkozó indítványt a miniszterelnök teszi meg, de néhány országban a felosztatásról az államfő saját kezdeményezésére is dönthet. A kormányfői indítványhoz az államfő kötve van, az indítvány ellen általában nem emel kifogást, hanem – a kormányfő személyes meghallgatása után – az indítványnak megfelelően dönt. A parlament felosztatása új választások kiírását vonja maga után, erről ugyancsak maga az államfő gondoskodik.³⁵

Mindez azt jelenti, hogy az úgynevezett előrehozott választások intézménye a parlamentarizmus lényegi ismérvei közé tartozik. Az előrehozott választás nem valamiféle kivételes hiba a rendszerben, hanem a rendszer lényegéhez tartozó jellemző vonás. A parlamentáris rendszerek parlamentjei a legritkább esetben szokták kitölteni a teljes mandátumukat, inkább az a gyakorlat, hogy a parlamentet idő előtt felosztatják, és előrehozott választásokat tartanak.³⁶

35 A miniszterelnöki előterjesztéshez való ragaszkodás ellenpéldájaként lásd az olasz gyakorlatot.

36 A parlamentáris berendezkedésű országokban általában éppen az számít kivételnek, ha a parlament kitölti a ciklust. Van olyan ország, ahol ez alig fordul elő, lásd – más-más okból – Ausztria és Ausztrália példáját. Kanada példája a *fixed term election* törvény ellenére sem ellenpélda. Az Egyesült Királyság évszázados parlamentáris története hasonló tanulságokkal szolgál, a huszonegyedik század tízes éveiben meghonosított gyakorlat pedig – a *fixed-*

A parlament felosztatására vonatkozó indítványt a kormányfő több okból is megteheti. Vagy azért, mert tart attól, hogy hamarosan elveszíti a többségét, vagy azért, mert arra számít, hogy az események felgyorsításával megőrizheti hatalmát, vagy azért, mert tudván tudja, hogy el fogja veszíteni a választásokat, de az előrehozott választásokat kisebb arányban veszítené el, mint ha azokat rendes időben tartanák. Általában természetesen minden kormányfő győzelemre törekszik, ezért a parlament felosztatására és új választások kiírására vonatkozó indítványát a minél nagyobb arányú győzelem megszerzése érdekében és reményében teszi meg. Az államfőt többnyire alkotmányos konvenció kötelezi arra, hogy az indítványt elfogadja, és azzal harmóniában cselekedjék.

Ezzel szemben a prezidenciális rendszerben ilyesmire nem kerülhet sor. A prezidenciális rendszer nem ismeri az elkülönült államfői hatalmat, az elnöki rendszerben az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy, a két tisztség nem válik szét egymástól.

Az ország elnöke a végrehajtó hatalom feje, a kormány vezetője, az adminisztráció irányítója. Tisztségébe periodikus, közvetlen választással kerül, az ország felnőtt lakossága általános választásokon, előre meghatározott időben és terminusra, közvetlenül választja meg. (A közvetlenség akkor is kimutatható, ha a választás – mint az Egyesült Államokban – elektorok közbeiktatásával történik.)

Az elnök klasszikus államfői feladatokat is ellát (nagy-követek küldése és fogadása, kitüntetések adományozása és engedélyezése, az ország helyzetét értékelő szeszonnitó

term parliament gyakorlata – egyelőre a tanulságok összegyűjtésének korszakában van.

törvényhozási beszéd megtartása stb.), miközben a végrehajtó hatalom vezetőjét megillető jogosítványokkal is él. Ő a hadsereg főparancsnoka, és ő nevezi ki saját kormányának tagjait.

Megbízatása a mandátum teljes kitöltésével jár le, rendszerint egyszer újraválasztható. Időközbeni lemondás, kormányzásra képtelen állapot vagy halál esetén (néhány országot, például Venezuelát kivéve) rendszerint a vele együtt megválasztott alelnök veszi át a hatalmat, annak lemondása, ellehetetlenülése vagy halála esetén a már előre kijelölt újabb alelnök lép pozícióba az eredetileg tervezett – és az alkotmány által meghatározott – ciklus végéig, vagyis előrehozott elnökválasztásra nincs lehetőség vagy szükség. Minden terminus pontosan egyforma ideig tart, választástól választásig azonos idő telik el (a legtöbb országban ez négy naptári év).

A prezidenciális rendszer elnökének rendszerint nincs szüksége arra, hogy a törvényhozásban politikai többsége legyen, mert a laza pártfegyelem következtében a képviselők és a szenátorok személyesen is meggyőzhetők egy-egy javaslat elfogadása vagy elutasítása érdekében. A prezidenciális kormányrendszer kormánya nem a törvényhozó hatalom bizalmán nyugszik, bár nyilvánvalóan kedvezőbb előfeltételű és kényelmesebb kormányzásra ad lehetőséget az a körülmény, ha a kormány rendelkezik a törvényhozás többségének kalkulálható támogatásával.

A törvényhozó hatalmat az elnöki rendszerben ugyan csak fix terminusra, vagyis adott naptól adott napig terjedő időszakra közvetlenül választják, a végrehajtó hatalom választásától függetlenül, bár sok esetben a végrehajtó hatalommal egy időben, gyakran azonos napon. A törvényhozó hatalom felosztatására nincs mód, a törvényhozás minden esetben – akár a legextrémebb körülmények között is – kitölti

a mandátumát. Előrehozott választásokat – néhány ország kivételével – a rendszer nem ismer.

A prezidenciális kormányrendszer ugyanakkor ismeri a fékek és egyensúlyok szisztémáját, amely az államhatalmi ágak közötti harmónia, együttműködés és kontroll megvalósításaképpen a jó kormányzat célját azzal szolgálja, hogy a hatalmak egymást ellenőrzik. A rendszer sajátja a bírói felülvizsgálat is, amely az ország jogállami jellegét biztosítja.³⁷ A hatalmak egymás általi ellenőrzöttsége megakadályozza, hogy abszolút hatalom korlátozódjék egyetlen kézben.³⁸ A fékek és egyensúlyok struktúrája és a hatalmi ágak egymástól való szigorú elválasztása ugyanis ugyancsak az elnöki rendszer jellemzője.

Az egyértelműen besorolható országok és a tiszta kormányformák mellett ugyanakkor számos sajátos kormányforma létezik a Földön, e helyütt azonban e különös kormányzati rendszerek közül csupán a félelnöki és a kollegiális kormányformát emeljük ki. A félelnöki rendszert Franciaország, a kollegiális formát Svájc példázza.

A francia kormányzati rendszerrel és annak változásaival bőségesen foglalkoztunk A magyar kormányforma című tanulmányunk hosszú bevezetőjében (*Athenaeum konzervatív szemle* 1. évf. 1. szám). Ezért ezen a ponton csupán a svájci kormányformára vetünk egy pillantást.

37 E sajátosság természetesen idővel a parlamentáris berendezkedésű országok gyakorlatába is átment az alkotmányok által.

38 A hatalomkorlátozás alól nem kivétel az Egyesült Államok elnöke sem, aki a nemzetközi világban jelentős szerepet játszik ugyan, de hatalmát elsősorban az USA világpolitikában betöltött súlya és ereje adja, nem az ország alkotmánya, amely az ő hatalmát ugyanúgy korlátok közé szorítja, mint a másik két hatalmi ágét.

Svájcban a kormányforma elemeit jelentő „triász” (törvényhozás, államfő, végrehajtó hatalom) helyett valójában csak kettő létezik, mint az elnöki rendszerekben, de egymásra tekintettel, mint a parlamentáris rendszerekben: a Szövetségi Gyűlés és az általa választott Szövetségi Tanács. A svájci törvényhozás, a Szövetségi Gyűlés két azonos jogkörrel rendelkező kamarából, a Nemzeti Tanácsból, valamint az Államtanácsból áll.

Mind a Szövetségi Gyűlés, mind a Szövetségi Tanács, vagyis a kormány tagjainak négy évre szól a megbízatása, a kormányt megbuktatni nem lehet. A Nemzeti Tanács és az Államtanács külön és együtt is üléseznek. Még mikor külön tanácskoznak is, szükséges azonban, hogy a Szövetségi Gyűlés döntései mindkét testület egyetértésével szülessenek meg.

Svájcban az államfői és a kormányfői tisztség egy kézben, a Szövetségi Tanács elnökének kezében van. A Szövetségi Tanács elnöke bizonyos jogokkal is bír, amelyekkel a Tanács más tagjai nem rendelkeznek (szavazata duplán számít a kormány döntéseinek meghozatalakor), ám ez nem azt jelenti, hogy a többi hat tanács tag felett állna, inkább elsőnek tekinthető az egyenlők között. Őt az alelnökhöz hasonlóan a Szövetségi Gyűlés választja meg a Szövetségi Tanács tagjainak sorából egy éves időtartamra. Az adott évben regnáló elnököt és alelnököt nem lehet újra megválasztani a következő esztendőben. Az elnök kiválasztásánál a pártviszonyok mellett tekintetbe kell venni a nyelvi adottságokat is, és gondoskodni kell a német, a francia és az olasz nyelvű elnökök rotációjáról. A kormányforma sajátosságát az adja, hogy a Tanács összetétele a törvényhozási erőviszonyok mentén alakul ki, és a kormány tagjai a törvényhozásban interpellálhatók.

Mindezen intézményi megoldások azonban annak fényében értékelendők, hogy Svájcban a jelentős döntéseket nem

a választott testületek alakítják ki, hanem közvetlenül a nép hozza meg. Az alpesi országban helyi, kantonális és szövetségi szinten egyaránt népszavazással döntenek a legfontosabb kérdésekről, és valójában ez – a közvetlen demokrácia általános gyakorlata – adja a svájci berendezkedés legjellemzőbb sajátosságát.

A svájci kormányformát az irodalom kollegiális, direktoriális vagy tanácskormányformának nevezi, de tekintve, hogy ez a kormányzati rendszer kizárólag Svájcban honosodott meg, a rendszert nyugodtan nevezhetjük svájci kormányformának is.

A különleges kormányformák, mindenekelőtt a svájci és a francia kormányzati rendszer mellé természetesen további számos rendszerpéldát hozhatnánk, de történetesen a magyar kormányformát nem szerepeltethetnénk a felsorolásban. A magyar kormányzati rendszer ugyanis mindenekelőtt parlamentáris rendszer, de az igaz, hogy különös elmozdulások jellemzik a klasszikus parlamentáris rendszerekhez képest. Magyarországon az államfő törvénykezdeményezési joggal rendelkezik, amely nem parlamentáris vonás a rendszerben. Ezen túlmenően az államfő csupán nagyon szűk körben élhet parlamentfeloszlatói jogával, amely pedig a parlamentáris szisztéma egyik legfőbb jellemzője. Ugyanakkor az államfő nem rendelkezik a miniszterelnök kinevezésének lehetőségével, amely a parlamentáris kormányforma megkerülhetetlenül sajátos jegye.

Ezen anomáliákon kívül a mai magyar parlamentarizmus számos parlamenti problémával is küzd, amelyek közül az első a parlament általi választás problémája, vagyis az a jelenség, hogy Magyarországon a legtöbb közjogi tisztségviselő a parlamentiől kapja a megbízatását választás útján, márpedig ez a gyakorlat idegen a parlamentarizmustól. A másik

probléma az államfő általi jelölés jelensége, amely azt jelenti, hogy számos közjogi tisztségviselő parlamenti megválasztását államfői jelölés előzi meg, amely nem egyeztethető össze a parlamentarizmus belső logikájával. A harmadik probléma a szavazó parlament problémája, amely annyit jelent, hogy a parlament számtalan szavazásra kényszerül a törvényjavaslatok részletei felett, holott a parlamentarizmus lényegéhez a kevés parlamenti szavazás tartozik, hiszen a többségi elv a szavazások végeredménye felől eleve nem hagy kétséget. Végül a negyedik probléma a kétharmados parlament problémája, amely a kétharmados törvények nagy száma miatt számít jelentősnek, holott a klasszikus parlamentáris rendszer a minősített többségű törvények kategóriáját nem (vagy alig) ismeri, hiszen klasszikusan az egyszerű többség elvére alapul.

Mindezen okokból a magyar kormányforma olyan bővebb vizsgálatot is megért – már csak az ország mindannyiunk szívéhez közel álló volta miatt is –, amelyre a magunk részéről korábban, az *Athenaeum konzervatív szemle* első (és részben második) számában, *A magyar kormányforma* című tanulmányban (és részben *A parlamentáris államfő* című dolgozatban) kerítettünk sort.

A kormányformaviták karakterológiája

„Bátorítást letem annak latolásában, hogy az olyan tudomány, mely csupa körületekintő timiditásból visszariad az élettől, elszakad korától, mert kérdéseihez hozzányúlni fél, kevés szolgálatot tehet, mert éppen a legnagyobb szolgálatot tagadja meg, melyet az emberiségnek megtenni a gondolkodás és kutatás hivatva van.”

(ASBÓTH JÁNOS: KORUNK URALKODÓ ESZMÉI)

A kormányformákról folytatott – érdekesnek tartható – világméretű tudományos diskurzusnak van egy különös jellegzetessége. Ez a sajátosság abban áll, hogy a vita a „melyik a jobb?” kérdésre is igyekszik választ találni. Ez a különlegesség azonban a kelleténél nem sokkal több szubjektivitást visz a vitába, nem sérti látványosan a tudomány objektivitását, és nem válik visszavonhatatlanul normatív tartalmúvá a tudományoktól elvárt leíró jelleg részbeni feladásával, de kétségtelen, hogy a vita bizonyos fokig elmozdult az alkotmányjog-tudomány és a politikatudomány más területeken megszokott szikárságától.

Ezt a jellegzetességet már csak az a tény is erősíti, hogy a diskurzusban részt vevő – elsősorban politikatudós – felek sok esetben láthatóan nem kívánnak elbújni a tudományosság magasztos sáncai mögé, és a tényeket – s a belőlük levonható következtetéseket – tisztelve ugyan, de látványos gesztusokat téve, erős állításokra ragadtatva magukat, provokatív és a vita szemben álló feleit sok esetben további vitára sarkalló megállapításokat tesznek.

Ennek érzékeltetésére először – fontossága miatt – egyetlen szerző egyetlen tanulmányát ismertetjük tartalmilag, majd a reakciókat vesszük sorra, hogy az egyes kormányrendszerek híveinek érvelési technikájába, beszédmódjába,

stílusába és modorába is beleérezzünk, nem szólva azokról az ismeretekről, melyek ezekből és a további idézendő tanulmányokból a kormányformákra és az államfőváltásokra nézve közvetlen módon szerezhetők.

A választott tanulmány természetesen Juan Linz vita-indító, korszaknyitó és megkerülhetetlen esszéje az elnöki rendszerek veszélyeiről, amely – a később (a demokráciáról szóló esszénkben) említett korszak jellemző, reprezentatív darabjaként – először a *Journal of Democracy* című rangos folyóiratban jelent meg 1990-ben.³⁹

Jellemzőnek tartjuk, hogy a magyar politikatudomány legfontosabb, referált folyóirata, a *Politikatudományi Szemle* éppen ennek a tanulmánynak a magyar nyelvű közlésével indult meg 1992-ben. A továbbiakban ebből a textusból idézzünk, és hivatkozásaink egytől egyig erre a szövegre utalnak vissza.⁴⁰

A tanulmány fő mondanivalója egyszerűen szólva az, hogy a parlamentarizmus relatíve jobb teljesítményre képes, mint a prezidenciális rendszer.⁴¹ Ezt az empirikus megfigyelést az a tudományosan is feldolgozható tény eredményezi, hogy a szerző megállapítása szerint az előbbi szisztéma nemcsak tapasztalatilag, hanem rendszerszerűen jobban működik, mint az utóbbi kormányforma. Ezért leszögezhető, hogy „a parlamentáris demokráciák nagyobb történelmi teljesítménye nem a véletlen műve”.⁴² Ebből pedig

39 Vö. Juan J. LINZ: The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990/1, 51–69.

40 Juan J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle*, 1992/1, 142–159.

41 E megállapítást a későbbiek során szerzők egész sora támasztotta alá, lásd alább.

42 LINZ, 1992, 143.

az a következtetés adódik, hogy a parlamentarizmus „inkább elősegíti a demokrácia stabilitását,” mint az elnöki rendszer.⁴³ A kijelentést a szerző azzal finomítja, hogy ez a megállapítás „különösen az olyan országokban érvényes, amelyekben mély a politikai megosztottság, és ahol sok politikai párt van”.⁴⁴

A szerzőnek a felütésben kijelentett tétele szerint a világban megfigyelhető tendenciák azt mutatják, hogy a legtöbb ország a demokrácia felé fordul, és ezáltal terjed az „alternatív alkotmányos formák és berendezések iránti érdeklődés”.⁴⁵ Linz állítja, hogy a „megszilárdult demokráciák nagy többsége parlamentáris rendszer, amelyben a végrehajtó hatalmat a törvényhozásbeli többség alkotja”,⁴⁶ és ennek a többségnek a fenntartásától függ a sorsa.

Mindezen meglátásokkal szemben ott van az Egyesült Államok példája, ahol az elnöki rendszert folyamatosan az alkotmányosság kíséri.⁴⁷ A parlamentáris rendszerek

43 Uo.

44 Uo.

45 Erősödik például Chile, Dél-Korea, Brazília és más országok alkotmányjogászainak és politikusainak érdeklődése a különböző politikai berendezkedések előnyei iránt. Fő tételének bizonyításaképpen Linz Spanyolország sikeres átmenetét mutatja fel, ott ugyanis az 1970-es években a francói önkényuralmat a parlamentáris kormányzási mód váltotta fel. Ez a lehetőség lebegett sokáig számos latin-amerikai ország szeme előtt is. LINZ, 1992, 142.

46 Uo.

47 Finnország és Franciaország természetesen nem tekinthető tisztán elnöki rendszernek, inkább vegyes vagy „félprezidenciális” berendezkedésűnek volt mondható a tanulmány keletkezésének idején. Külön érdekesség, hogy Franciaországban az Ötödik Köztársaság idején is nyitott volt a kérdés. Linz professzor másik példája Chile, ahol közel százötven évig működött alkotmányos alapú elnöki rendszer, amely azonban a demokráciával egyetemben az 1970-es években összeomlott. A szerző megelőzve a túlzott részrehajlás miatti vádakat, a parlamentáris

legfőbb legitim intézménye a parlament, a „kormányzati hatalom teljes egészében a parlament bizalmától függ”.⁴⁸ Ugyanezt bizonyítja az államfők helyzete, akiket sok esetben a nép közvetlenül választ, ennek ellenére mégsem tudnak „komolyan versenyezni a hatalomért a miniszterelnökkel”.⁴⁹

Az elnöki rendszer alapvető sajátosságát, és egyben különbözőségét a parlamentáris rendszerektől főként két elem adja: az elnök közvetlenül a nép által való megválasztása, vagyis „egy magasabb szintű legitimációs bázis”,⁵⁰ valamint hivatali idejének meghatározott időtartama. Az első elem magában hordozza az elnök törvényhozástól való függetlenségét, illetve azt a tényt, hogy ő az állam jelképes feje is. Ez a felállás éles elválasztást eredményez a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között. A szerző fontos pontosítása, hogy „egyes elnökök hivatalukat a szavazatoknak kisebb aránya révén szerzik meg, mint sok olyan miniszterelnök, aki kisebbségi kormány élén

rendszereket sem tartja tökéletesnek vagy bárhol, bármikor működőképesnek, ezt látszik igazolni Afrika történelme, ahol az etnikai konfliktusok könnyedén megindították a parlamentáris országokat. Később ezt részben cáfolva India és néhány karibi ország esetét írja le, ahol is egy időszakos parlamenti válság nem hozta magával automatikusan a demokrácia végét. Összehasonlítva a két kormányzati berendezkedést, Linz sorra veszi a rendszerek elemeit, fontosabb jellemzőit. LINZ, 1992, 143.

48 Látni lehet, hogy például Németország kancellárja közel elnöki jogkörrel bír, ám ezeket a jogköröket csak a parlament által tudja gyakorolni, nem tud közvetlenül a néphez fordulni. Lásd uo.

49 Uo.

50 A kifejezés kritikáját korábban már megadtuk. Vö. SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris államfő. *Athenaeum konzervatív szemle*, 2015. 5/2.

áll”,⁵¹ a választók mégis az utóbbi pozíciót tartják gyengébbnek. Ugyanakkor súlyos kérdés, hogy mi történik olyan esetben, ha a törvényhozás többségbe kerül az elnök politikai táborával szemben. Linz ezt a dilemmát nem látja feloldhatónak, hiszen mindkét fél demokratikusan választotta meg, azonos legitimációs bázissal. Megfogalmazása szerint „ez az ellentét mindig lehetséges, és időnként drámaian robbanhat ki”.⁵² Az amerikai az egyetlen példa, ahol ez a kérdés megoldott, méghozzá a pártok szokatlanul stabil, diffúz jellege miatt. Linz egyértelműen kivételként említi az Egyesült Államokat, midőn rávilágít, hogy a rendszer a „szociálisan és ideológiailag megosztott országokban általában inkább súlyosbítja, semmint enyhíti”⁵³ a két hatalmi ág szembenállásának problematikáját.

A hivatali idő kérdése szintén tartalmaz hátulütőket. A legevidensebb probléma, hogy nem beszélhetünk kontinuitásról, így a ciklusokon átívelő programok nehezen vagy szinte egyáltalán nem hajthatók végre. A kérdés érdekes vetülete, hogy a politikai szereplők folyamatosan ezt a kötött időintervallumot láthatják a szemük előtt. Linz az elnök halála nyomán történő utódlás esetével példázza a következményeket. „Bizonyos esetekben az új elnök képviselhet az elődjétől eltérő politikai irányvonalat – írja –, de az is lehetséges, hogy az elnök helyét hivatali társa, helyettese foglalja el, tekintet nélkül arra, hogy képes-e a végrehajtó hatalom gyakorlására vagy a vá-

51 LINZ, *Politikatudományi Szemle*, „Az elnöki rendszer veszélyei.” 1992 143.

52 Uo.

53 Uo.

lasztók támogatásának megtartására.”⁵⁴ A fenti példákban az elnöki rendszer tökéletes paradoxonja rajzolódik ki, ugyanis a megválasztás módjával nyilván az egyszemélyi hatalom erősödik, ezzel szemben egy nem várt elnökváltással törvényesen olyan személy kerülhet a pozícióba, akit „a normális választási procedúra soha nem tett volna az állam fejévé”.⁵⁵

Ráadásul az elnök hajlamos lehet a „nép” nevében beszélni és cselekedni, ám erre a rousseau-i felfogás szerint kizárólag a részérdekeket is megjelenítő törvényhozásnak lenne létjogosultsága. Egy másik sajátosság az, hogy az elnöki rendszerű alkotmányok alapvető gyanúval élnek a hatalom megtestesítőjével szemben. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az újraválasztás tilalma vagy a „törvényhozás javaslattevő és jóváhagyó jogköre az elnöki kinevezések felett”.⁵⁶

54 Uo.

55 Uo.

56 Linzben felmerül a kérdés, hogy a stabilitási igény és a személlyel szembeni gyanakvás milyen hatással bír az elnök és politikai ellenfeleinek döntéseire, politikai kultúrájára, retorikájára. E fejtegetésekből azon ismert megállapítás következik, hogy a parlamentáris rendszerek rugalmasak, az elnöki rendszerek pedig merevek. Ez a merevség védelmet nyújt, megóv a bizonytalanságtól, instabilitástól, de bizonyos előre nem látható események esetén könnyen vezethet válsághoz. A parlamentáris rendszerek a válságokat egy egyszerű miniszterelnök-váltással könnyebben tudják orvosolni. Rendszerváltások idején és konszolidációs időszakokban ez utóbbi berendezkedés kevesebb kockázatot mutat. E megállapítások után a neves tanulmány arra keresi a választ, hogy a két berendezkedési forma közül melyik kínál kedvezőbb feltételeket a demokrácia kialakulásához, konszolidációjához és tartós fenntartásához. Az elnöki rendszer az elnökválasztási szisztéma miatt eleve problematikus. „A győztes mindent visz” elve a játékelmélet (játzsmaelmélet) szabályai alapján csak a legtöbb szavazatot elért jelöltet díjazza, a többit „lenullázza.” Linz elismeri ugyan, hogy parlamenti választások esetén is előfordulhat az abszolút többségnek egyetlen párt általi megszerzése,

Az elnöki típusú rendszer másik fő veszélye, hogy pozícióba kerülhet olyan személy, akinek az a meggyőződése, hogy ő „független autoritás, és a néptől kapott megbízatása van, s ez valószínűleg a hatalom és a küldetés tudatával tölti el akkor is, ha a többség, amellyel megválasztották, gyenge. Helyzeténél és szereptudatánál fogva akadékoskodásnak és demoralizálónak fogja találni a politikával szemben óhatatlanul megnyilvánuló ellenkezést”.⁵⁷ További ellenérv a korábban többször említett hivatali időnek a merevsége, valamint a zéróösszegű játszma miatt jelentősen megnövelt elnökválasztási feszültség és társadalmi megosztottság. A hátrányokból következnek előnyök is, főként a végrehajtó hatalom nép általi közvetlen választása és regnálásának kiszámítható időtartama.

A választási szisztémát és a politikai kultúrát elemezve Linz azt állítja, hogy az általános módszer, vagyis hogy a második fordulóban csak a legtöbb szavazattal rendelkező jelöltek indulnak, ugyancsak együtt jár a megosztottság elmélyülésével.⁵⁸

de a gyakorlatban mégis a koalíciós kényszer vagy az egyszerű többség a gyakoribb. LINZ, 1992, 145.

57 Uo. 146.

58 Ugyanakkor „ahol a szavazók túlnyomó része centrista, egyetért a szélsőségesek kizárásában, és a jobb- és baloldali jelöltektől egyaránt azt várja, hogy csak egy nagyobb, mérsékelt konszenzuson belül különbözzenek, ott az elnökválasztási verseny társadalmat megosztó hatása nem súlyos probléma”. Ebből következik, hogy ingatag választói magatartás esetén, valamint a társadalmon belüli megosztottságok és a szélsőséges pártok magas százalékanak elkerülése céljából a jelölt egy egyfordulós választásban kénytelen olyanokkal együttműködni, akikkel egyébként soha nem árulna egy gyékényen. Így aztán a szélsőségek kiszűrésének legjobb módja a kétfordulós választás, ahol is az első fordulóban felszínre kerülhetnek a szélsőségesek korlátai, a rendszer „a legtöbb szavazatot kapott két

Az elnökválasztási rendszerek értékelése után a szerző az elnök hivatalban töltött idejével foglalkozik.⁵⁹ Linz jól mutatja be, hogy az elnöki tisztség „kettős értelmű: az elnök egyfelől az állam feje és az egész nemzet képviselője, másfelől egy tisztán pártpolitikai álláspont megjelenítője”.⁶⁰ Így aztán míg az elnök egyfajta „olimpuszi hatalmasság”, a parlamentáris rendszerek miniszterelnöke csak egyetlen személy a kormány padsoraiban, ráadásul ugyanúgy a parlament tagja, akárcsak miniszterei.⁶¹ Ezzel szemben a prezidenciális rendszer elnökének független kormánya van, és a törvényhozást is a maga szabta feltételek szerint veszi számba.⁶²

jelöltnek pedig lehetővé teszi, hogy kiszámítsák, milyen szövetségeket kell kötniük a győzelemért”. LINZ, 1992, 148.

59 Ez az időszak az, amikor valójában kiderül, milyen is az új elnök személyisége, politikai stílusa, hatalomfelfogása. Az elnöknek el kell döntenie, hogy hogyan viszonyuljon korábbi ellenfeleihez. Mérlegelnie kell, hogy a békéltető gesztus esetleg nemtetszést válthat ki szélsőséges szavazóiból, esetlegesen az ellenzék nem fogadja a közeledést, ezzel még jobban elmélyítve a törésvonalakat a pártok között, miáltal folytatódik a társadalom polarizálódása. A politizálás stílusát alapvetően befolyásolják a rendszer jellegzetességei, főként a széles hatalomkoncentráció és az időbeli korlátozás.

60 Ez a kettős szerep elég sok gondot okozhat az elnöknek, ugyanis élesen elválasztani a két pozíciót igazából lehetetlen. A szavazók könnyen érezhetik úgy, hogy a második szerepkör betöltése az első elárulását jelenti. Ha pedig az elnök csak a szimbolikus szerepkörnek veti alá magát, és egyfajta felsőbb hatalomként tekint magára, akit a nép egy személyben közvetlenül megválasztott, könnyen a populizmus csapdájában találja magát, vagy ami még rosszabb, semmibe veszi felhatalmazásának korlátait. LINZ, 1992, 151.

61 Ugyanakkor a parlamentáris rendszerekben a politika (és különösen a végrehajtó hatalom) prezidencializációjára lásd MANDÁK Fanni: *Az olasz politikai rendszer prezidencializációjának intézményesülése a végrehajtó hatalom szintjén*. NKE-KTK, NKTK, Budapest, 2014. Az ezzel ellentétes megfigyelésre lásd Ludger HELMS: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2005.

62 E rendszer válságok idején abból a tényből fakadóan is deficites lehet, hogy nincs egy uralkodó, egy köztársasági elnök, aki egyensúlyként, kontrollként és

A továbbiakban Juan J. Linz leszögezi, hogy minden rendszer kettős demokratikus legitimáción alapul. Ezen azt kell érteni, hogy örök és feloldhatatlan vita van arról, vajon a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom tekintheti-e magát a nép valódi képviselőjének. A gyakorlat számos megoldást nyújt. Abban az esetben, ha egy országban nagyok a regionális különbségek, „valószínű, hogy a törvényhozás politikai és szociális nézetei különbözni fognak az elnöknek és támogatóinak az álláspontjától”.⁶³

Az elemzés ebben a tárgykörben több ponton is a parlamentáris rendszerekkel összehasonlítva magyaráz, kiemelve, hogy a legtöbb kutató úgy állítja be a végrehajtó hatalom stabilitását, mintha az a parlamentáris rendszerekben kevésbé érvényesülne. A negatív történelmi példák, köztük a weimari Németország, Olaszország és Portugália esetei inkább csak kivételek voltak, ugyanis – Linz érvei szerint –

morális alapon segítené az ellenérdekelt feleket a problémák mielőbbi megoldása útján. (Parlamentáris rendszerekben hasonlóan mérséklő befolyást egyébként bizonyos esetekben a házelnök is gyakorolhat.)

63 A területi képviselőt elve vagy akár a delegált tagokkal rendelkező felsőházi kamarák léte elég alapot adhatnak az elnöknek, hogy demokratikus legitimitásukat megkérdőjelezze. Ez az állapot véget nem érő vádaskodással fájulhat, melynek során egy-egy képviselőből részérdekeket támogató oligarcha válhat. Bármilyen történet is, „a modern városi elitek továbbra is hajlani fognak a szkepticizmusra, ami a falusi vagy vidéki körzetekből jött törvényhozók demokratikus jóhiszeműségét illeti”. Ennek a szituációnak az ellentéte is elképzelhető, amikor is az elnök képviseli a rurális területeken élő, hagyományörző választókat, „meghagyva” az ellenzéknek az urbánus, modernbb városi rétegeket. A kettős legitimáció legszélsőségebb esete is fennállhat abban az esetben, ha nincs elfogadott módszer a legitimáció birtokosainak kiválasztására, és ennek hiányában az elnök ideológiai háborút folytathat ellenlábasával szemben. LINZ, 1992, 153.

„a változékonyság felületes ábrázolásával elfedik a pártoknak a hatalomban való folyamatos részvételét, a koalíciók sok erőpróbát kiálló jellegét és azt a módot, ahogyan a pártvezérek és a legfontosabb miniszterek átvészelnék kormányválságokat, anélkül hogy feladnák pozíciójukat”.⁶⁴ A parlamentáris rendszerek tehát éppen területi instabilitásuk okán tudják elkerülni a mélyebb válságokat.

Az elnöki utódlás kérdése ma már a legtöbb prezidenciális országban alkotmányi szinten próbálja kivédeni a demokratikus legitimáció problémáját, midőn előírja, hogy „az elnököt és az alelnököt együtt kell jelölni, s az elnökválasztásnál megtiltják a különböző listákra történő szavazást”.⁶⁵ A prezident túlzott és szinte korlátlan hatalma miatt azonban a megszabott idő és az újráválaszthatóság tilalma végső soron az elnöki alkotmányok erényének tekinthető, ennek hiánya könnyen diktatúra kialakulását eredményezheti.⁶⁶

64 A parlamentáris rendszer további előnye, hogy egy miniszterelnök sokkal könnyebben mozdítható el, mint egy korrupt vagy népszerűségéből erősen veszített elnök. A korábban említett merevség az elnöki rendszer stabilitásához társul, és e rendszer válságok idején kevésbé tud alkalmazkodni. Az intézményes felelősségre vonás hiánya szintén olyan tényező, amely kedvezőtlen események hatására társadalmi – akár polgárháborús – robbanáshoz is vezethet. LINZ, 1992, 154.

65 Ezzel együtt persze semmi biztosíték nincs arra nézve, hogy az elnöki székbe arra alkalmas alelnök kerül. Mindemellett azonban az utódlás, főleg elkerülhetetlen jellege miatt, könnyen feszültséget teremthet a hatalomban lévő személy és a hatalom várományosa között. A választási küzdelmek így még drámaibbak lesznek, felerősítve akár a társadalmon belüli törésvonalakat is. Uo. 155.

66 Ezzel a megállapítással a tanulmány több bírálója is egyetért. Mindezen túl a hivatali idő korlátozottsága az elnöki rendszerek leginkább soktényezős eleme. Pozitív hatása, hogy garanciát nyújt a hatalom kisajátítása ellen, valamint ezáltal esélyt és reményt ad az ellenzéknek a hatalomra kerülésre. A hatalom aktuális birtokosának szempontjából negatívan hat ugyanakkor,

De hiszen éppen erről van szó. A cikk lezárásaként kiderül, hogy bár az elnöki rendszer kevésbé alkalmas a demokrácia stabilizálására, megtartására, mégis az Egyesült Államok az egyik legrégebben fennálló demokrácia. A szerző ennek ellenére a fentiek miatt arra a következtetésre jut, hogy a legtöbb országban a demokrácia kialakulását, stabilizálását és megtartását a parlamentáris rendszerek jóval nagyobb eséllyel tudják biztosítani. A vázolt elemzés ellenére persze senki nem garantálhatja, hogy a parlamentáris rendszerek esetén nem állhat be válság, rosszabb esetben összeomlás.

Hiszen végtére is a tanulmány lényege – mint ez zárásként megállapítatik – mégiscsak az, hogy bármilyen rendszerről szólunk, bármennyire ideális szisztémát hozunk is létre, annak fennmaradásáról csak akkor beszélhetünk, ha maga a társadalom és alrendszerei elfogadják a szisztémát. Egy ideális rendszer tehát olyan társadalmi konszenzuson alapul, „amely kizárólag a törvényes és demokratikus eszközökkel megszerzett hatalmat ismeri el legitimnek”.⁶⁷

Márpedig azt kell mondanunk, hogy ebben a tekintetben nincs különbség az elnöki és a parlamentáris rendszerek között.

hogy választási ígéretei súlyos, szűk korlátok közé szorulnak, így azok teljesítésére rendkívül korlátozottak a lehetőségek. Ennek orvoslására több elnök is próbálkozott a hivatali idő szabályának megváltoztatásával, főként a folyamatos hivatkozással. Az Albert Hirschman által „*a vouloir conclure* kívánásának” nevezett jelenség, amely az elnök túlzott sürgősségérzetét jelenti, valamint a prezident félelme a folyamatos megszakadástól és az utódok milyenségétől szintén alapvetően befolyásolja az elnök politikai stílusát. Ez az állapot könnyen vezethet túlzott frusztráltsághoz, az ellenzékkel szembeni haraghoz, elhamarkodott döntésekhez. Ennek feloldására csak akkor kerülhet sor, ha az elnök számíthat pártja következő választásokon elérendő sikerére.

67 LINZ, 1992. 159.

Így aztán immár eme nagy igazság hangsúlyozásával, továbbá azzal zárhatjuk ezt az ismertetést, hogy Juan Linz további munkái sokat pontosítottak és bővítettek az ismertetett felfedezéseken, s ezzel összességükben jelentősen hozzájárultak az elnöki és a parlamentáris rendszerekről megszerezhető tudásunkhoz, gazdagították és árnyalták az ismereteket, és további reakciókat és ellenreakciókat váltottak ki.⁶⁸

Az ellenvélemények az idők során szépen fejlődtek, duzzadtak, terebélyesedtek és egyre színvonalasabbá is váltak, de számunkra érdemes a gyökerekig visszamenni. Egyetlen pillanatig sem volt kétséges ugyanis, hogy Linz professzornak a tárgyban született első provokatív tanulmánya éles reakciókat fog kiváltani. E reakciók közül a legszínvonalasabbnak már a kezdetekkor Donald Horowitz professzor válaszcikke tetszett, amelyet az alábbiakban már csak azért is célszerű tartalmilag ismertetni, mert a válasz kiválóan adta meg az ellenvélemények alaphangját, és rögzítette a reakció legfontosabb szempontjait.⁶⁹ (A tanulmányt ugyancsak első számában közölte a *Politikatudományi Szemle*, a hivatkozott szövegrészek ebből a szövegkorpuszból valók.)⁷⁰

Horowitz alapvetően több szempontból is kritizálja Linz

68 Lásd elsősorban Juan J. LINZ: *The Virtues of Parliamentarism*. *Journal of Democracy*, 1990/1, továbbá – főleg – a téma klasszikusaként uo. – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

69 Donald L. HOROWITZ: *Comparing Democratic Systems*. IN: Larry Diamond–Marc F. Plattner (szerk.): *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 127–133.

70 Donald L. HOROWITZ: „A demokratikus rendszerek összehasonlítása”, *Politikatudományi Szemle*, 1992/1, 161.

elemzését. Szerinte a Linz által negatív példaként felállított latin-amerikai országok „regionális sajátosságoktól eltorzított és rendkívül szelektív”⁷¹ mintán alapulnak, így nem érdemes csak rájuk fókuszálni. Ha ugyanis Linz professzor, mondjuk, Ázsia vagy Afrika egyes országait vizsgálta volna, az „intézményes gonosz” a parlamentáris rendszer lett volna.

A nigériai példa azt bizonyítja, hogy az elnöki rendszer igenis alkalmas a társadalmi megosztottság mérséklésére. A hatalmi ágak elválasztásával 1978–79-ben a nigériaiak éppen azt akarták elkerülni, hogy valamely csoport a parlamentet maga alá gyűrve teljhatalmat szerezzen. Nigéria példájánál maradván kiderül, hogy az elnöki rendszerben is lehet mód a törvényhozásbeli koalíciók létrejöttére, valamint a kormány és az ellenzék több esetben is sikeresen együttműködik a törvényhozásban.

A „győztes mindent visz” elve is árnyaltabbnak tetszik, ha abból a szempontból tekintjük, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom különböző pártok kezében van. Ez a szembenállás máris azt bizonyítja, hogy a győztes mégsem visz mindent.

Linz egyik fő érve az elnöki rendszerrel szemben az elnök megválasztásának módja volt. Horowitz alapvetően problematikusnak tartja a Linz által említett két típust – az elnök egyszerű vagy abszolút többséggel történő megválasztását –, szerinte ugyanis ezt tiszta formában egyik ország alkotmánya sem alkalmazza. Az elnöki rendszerben a választási szisztéma sokkal összetettebb. A szerző Nigéria és Srí Lanka példáján keresztül mutatja be ellenérveit.⁷²

71 Uo.

72 Vö. uo. 163.

Számunkra elsősorban ezek a példák érdekesek, de érdemes megjegyezni, hogy Horowitz kritikája a továbbiakban megnevez még egy sor kevésbé lényeges különbséget is, amelyek közös jellemzője, hogy ha elméletileg negatív hatásuk lehetne is, a gyakorlatban teljesen irrelevánsak. Kormányválságot ugyanis mindkét berendezkedési típus előidézhet, ezt a tényt nem befolyásolja sem az elnök kötött hivatali ideje, sem a rugalmasabb parlamentáris kormányzat.

Linz szerint az elnöki rendszerben alapvetően gyenge kormányok és kormánytagok vannak, ez pedig az elnök túlzott ereje miatt alakul így. Horowitz szerint más ok vezet a nem is gyenge kormánytagok jelenségéhez, méghozzá az, hogy minden egyes miniszter különböző érdekeket képvisel. Emellett számos példát találunk rendkívül erős kormányfőkre is, akik az egész parlamenti kabinetjüket maguk alá gyűrték. A szerző megállapítja, hogy a hatalommal való visszaélés szempontjából mindkét rendszer egyaránt megbukott, értelmetlen különbséget tenni közöttük.

Összefoglalóan Horowitz felismeri, hogy Linznek valójában nem is az elnöki rendszerrel van baja, hanem haragja két olyan jellegzetesség ellen irányul, amely éppenséggel a demokrácia westminsteri változatának sajátja.⁷³ Ez a két kritikus pont pedig egyrészt a többségi választások jelensége, másrészt pedig az „ellenségeskedő demokrácia, amely élesen elválasztja a győzteseket és a veszteseket, a kormányt és az ellenzéket”.⁷⁴

Horowitz a prezidenciális rendszer elleni érveket összességükben differenciálatlanoknak tartja. Úgy látja,

hogy éppenséggel az elnöki rendszerek a stabilabbak, s példaként Afrikát, a „gyenge államokat” hozza fel. Mivel ezekben az államokban alig kifejllett pártok és pártrendszerek vannak, a parlamentáris rendszerek, amelyek egy működőképes pártrendszerre épülnek fel, sokkal inkább okoznak instabil viszonyokat. A kormányok gyengék maradnak, ha a pártok alig rendelkeznek tapasztalatokkal a kormányzásról, s ha a személyes lojalitás játszik meghatározó szerepet a politikában. Ezért a több évre választott elnök legalább személyes kontinuitást és stabilitást biztosít. Ez felel meg a perszonalizált afrikai politikai kultúrának, s megtestesíti a nemzeti egységet a „nemzet atyja” által.

Horowitz érvei nyomán a vita újabb lendületet vett és szerteágazó lett. E vitát területi okokból itt nem részletezhetjük, de jelezzük, hogy „mennységében” feltétlenül az a vélemény az uralkodó, amely a parlamentáris rendszer előnyeire és az elnöki rendszer hátrányaira helyezi a hangsúlyt. E nézet meghatározó alakjai Juan J. Linz mellett Arend Lijphart és Alfred Stepan, továbbá újabban Przeworski és Cheibub–Limongi, de természetesen a parlamentáris rendszert támogató főárammal szemben is megjelennek a kritikák.⁷⁵

Mások, így Shugart és Carey (1992), valamint Sartori (1994) mindenekelőtt a félnöki rendszer hívei. Szerintük e rendszer nagy fokú rugalmasságot mutat fel azáltal, hogy a változó viszonyoknak megfelelően – elnöki vagy az el-

⁷⁵ Mások mellett Nohlen (1992), valamint Thibaut (1996) azt vetik fel, hogy Linz érvelése a parlamenti rendszer mellett túlságosan is absztrakt, intézményközpontú, nem veszi figyelembe a politikai rendszert keretező szociokulturális feltételeket. Lásd a következő lábjegyzetet.

⁷³ Uo. 166.

⁷⁴ Uo. 166.

nökkel szembeni többséggel és elnökpárti vagy „ellenzéki” miniszterelnökkel – változó lesz a rendszer jellege, és e rugalmasság a rendszer előnyére válik. Ugyanakkor a Shugart és Carey által megalkotott tipológiát, mely szerint léteznék és megkülönböztethető egymástól az elnöki, az elnöki-parlamentáris, a parlamentáris-elnöki és a parlamentáris kormányforma – a magunk részéről teljességgel elvetjük, spekulatívnak, értelmetlennek, mondvacsínálnak, erőltetettnek és semmitmondónak tartva azt. Itt jegyezzük meg, hogy maga Sartori hasonlóképpen elveti ezt a felosztást, de ő ugyanakkor a félelnöki – vagy ahhoz nagyon hasonló – rendszernek olyan alapon híve, amelyet a magunk részéről nem tudunk osztani. Mivel azonban véleményünk kifejtése választott tárgyunktól messzire vinne minket, itt csupán e vélemény sommás kimondására szorítkozunk.⁷⁶

76 Már csak arra utalunk, hogy Ellen Bos például azt fejt ki (2004,41), hogy bár a Linz és követői által vallott parlamentarizmuspárti nézetek domináns szerephez jutottak a tudományban, a vita nem zárult le. Bos szerint komoly problémát okoz az objektív értékelés számára, hogy a kutatók sokszor a számukra kedvező, eltérő régiókból kiválasztott országpéldákkal érvelnek, s gyakran figyelmen kívül hagyják az általuk kidolgozott modelleknek ellentmondó példákat, sokszor egész régiókat. Linz és Mainwaring az elnöki rendszerekkel kapcsolatos kritikájukat kifejezetten a latin-amerikai országok tapasztalataira építik, holott erősen kérdéses, hogy érvelésük más régiók esetében is megállja-e a helyét. Lásd erről FRITZ Tamás: Kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle*, 2012/4. 104–124. Bos ezzel kapcsolatban idézi Powert és Gasiorowskit; e két szerző a harmadik világban vizsgálta meg a parlamentáris és a prezipidenciális rendszerek hatását az új demokráciák stabilizálódására, és arra az akadémiai diszkusszióval szembemenő tapasztalatra jutottak, hogy a világnak ebben a régiójában a kormányzati rendszereknek semmilyen szignifikáns hatásuk, befolyásuk nincs az új demokráciák túlélőképességére és konszolidációjára. E diszkussziót feleleveníti FRITZ, i.m. 104–124. A téma szerteágazó irodalmából csak a legfontosabbakat említve lásd Ellen Bos: *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen*

Osteuropa. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004; Jose Antonio CHEIBUB – Fernando LIMONGI: Democratic Institutions and Regime Survival. Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 2002/5. Aurel CROISSANT: Regierungssysteme und Demokratie-typen. In: Hans-Joachim Lauth (szerk.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 113–132. Dieter FUCHS: Typen und Indizes demokratischer Regime. In: Hans Joachim Lauth – Gert Pickel – Christian Welzel (szerk.): *Demokratiemessung*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 2000, 27–48. Steffen GANGHOF: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*, 2005/3, 406–431. Donald L. HOROWITZ: *Comparing Democratic Systems*. In: Larry Diamond – Marc F. Plattner (szerk.): *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993, 127–133. Samuel P. HUNTINGTON: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, London, 1991. Wolfgang ISMAYR (szerk.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden, VS Verlag, 2010. Hans-Dieter KLINGEMANN – Dieter FUCHS – Jan ZIELONKA (szerk.): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. Abingdon, New York, 2006. Hans-Joachim LAUTH – Gert PICKEL: Diffusion der Demokratie. Transfer eines erfolgreichen Modells? In: Gero Erdmann – Marianne Kneuer (szerk.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Nomos, Baden-Baden, 2008, 37–74. Arend LIJPHART: Democratization and Constitutional Choices in Czech-Slovakia, Hungary and Poland 1989–91. *Journal of Theoretical Politics*, 1992/4, 207–233. Juan J. LINZ: The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1990/1. Juan J. LINZ – Arturo VALENZUELA (szerk.): *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994. Wolfgang MERKEL: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. *Politische Vierteljahresschrift*, 2007/3, 413–433. Wolfgang MERKEL: *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden, VS Verlag, 2010. Ferdinand MÜLLER-ROMMEL – Philipp HARFST – Henrike SCHULZE: Von der typologischen zur dimensional Analyse parlamentarischer Demokratien. Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mitteleuropas. *Politische Vierteljahresschrift*, 2008/4, 669–694. Dieter NOHLEN: Präsidialismus und Parlamentarismus in Lateinamerika. *Latinamerika Jahrbuch*, Frankfurt am Main, 1992, 86–99. Claus OFFE (szerk.): *Die Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Campus, Frankfurt am Main, 2003. Adam PRZEWORSKI: Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. In: Guillermo O'Donnell

Azt azonban fontosnak tartjuk, hogy néhány magyar szerző érvrendszerét is felidézzük, mert ezek a hozzászólások régióink és hazánk intézményválasztási dilemmái felől közelítették meg e nemzetközi diskurzusnak alapot adó problémát.⁷⁷

E szerzők közül Schmidt Péter a parlamentáris rendszer vonatkozásában az államfői hatalmat a végrehajtó hatalom részének tekinti. A szerző a magyar parlamentarizmus 1992-es állapotát elemzi és állítja szembe az elnöki rendszerek közjogi elemeivel. A magyar sajátosságokat három nagy fejezetbe rendezi, ezek közül az első az országgyűlés és a kormány viszonyát vizsgálja.⁷⁸

– Philippe C. Schmitter – Laurence Whitehead (szerk.): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, 47–63. Adam PRZEWORSKI – Michael E. ALVAREZ – Jose Antonio CHEIBUB – Fernando LIMONGI *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950–1990*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. A téma bolgár irodalmából lásd Fr. FRIZON-ROS: *Poluprezidentszkijat model kato insztrument na prehoda v posztkommunicieszka Evropa – Bulgaria, Litva, Macedonia, Polska i Slovenija*. Fondacija Zselju Zselev, Prezidentszka biblioteka, Szófia, 2010, továbbá G. BLIZNASKI: *Principi na parlamentarnoto upravljenije*. Szófia, 1999, valamint D. IVANOV: *Blaszta. Filozofszo-istoricseszkizki analiz*. 2. kiadás, Univerzitetstvo izdatelstvo Kliment Ohridszki, Szófia, 1994.

77 Három szerző tanulmányáról emlékezünk meg. Valamennyi szöveg a *Politikatudományi Szemle* idézett vitájának kontextusában jelent meg a már idézett és a következő számban. Hivatkozásaink e megjelenésekre utalnak vissza.

78 Az első jellemző, hogy a magyar miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választja. Schmidt szerint ez a módszer sajátos, ugyanis más parlamentáris rendszerekben – még ha csak formálisan is – végső soron a kormányfő személye az államfőtől függ. Egy másik eltérő elem, hogy míg más parlamentáris országban a minisztereket a már kijelölt, de nem megválasztott miniszterelnök javasolja a köztársasági elnöknek, nálunk ezzel szemben a már megválasztott kormányfő terjeszti elő a minisztereket. Ezzel az aktuálisan a kormányfő a kezdetektől kiemelkedik. A korábbi alkotmány kimondta, hogy a kormány programját az országgyűlés fogadja el, ezzel szemben máshol a „kormány bemutatko-

Kukorelli István – egyetértve Horowitz-cal – szintén a Linz által felhozott latin-amerikai példát tartja szemellenzősnek. Szerinte a morális, társadalmi, gazdasági válsággal sújtott kelet-közép-európai országok közül többen is jogosan az elnöki rendszer felé fordulnak. A felszínen természet-

zik a parlamentnek, programot ad, és ha ezt a parlament többsége nem támogatja, úgy a kormány lemond, de programja nem válik a parlament vagy a parlamenti többség programjává” (*Politikatudományi Szemle* 1992/1, 169.). Egy következő sajátosság, hogy a kormány nem szimplán politikai, hanem jogi alárendeltségben áll a parlamenttel szemben (beszámolási kötelezettség). Ebből következik egy ellentmondás, ugyanis az NSZK-ból átvett konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal az elvileg teljes felelősség a felelősségre vonás lehetetlenségével párosul. Ezen intézmény megléte tehát tovább erősíti a miniszterelnök és a kormány szerepét a parlamenttel szemben. Összességében a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye az, ami a szerző szerint egymás felé közelíti az elnöki és a parlamentáris rendszereket, oly módon, hogy a „törvényhozás, ha jogilag nem is, ténylegesen jórészt a kormány kezében marad” uo. 170.). A második főbb jellemző a köztársasági elnök és a kormány viszonyában jelentkezik. Az európai parlamentarizmusok általában megosztják a végrehajtó hatalmat az elnök és a kormány között. A magyar megoldás – amelyben az alkotmány megkerüli az államfő döntési lehetőségeinek minősítését – egyes vélemények szerint egy új hatalmi ágat hoz létre a köztársasági elnöknek, akinek kiegyensúlyozó, semleges szerepet szánunk alkotmányjogilag. Ezzel a kíváncsisággal ellentétben az, hogy az elnököt a parlamenti pártok képviselői választják, öt évre. Schmidt Péter tanulmányának utolsó főbb pontja az államfő és a parlament viszonyát elemzi. Véleménye szerint a „megszokott” parlamentarizmusoktól eltérő elem a köztársasági elnök parlamentfelosztási joga, valamint az elnök törvénykezdeményezési joga. Schmidt mondani valójának a lényege, hogy a hatalom megosztásának elvét a magyar rendszerben jobban kéne érvényesíteni, ennek érdekében a végrehajtó hatalmat teljesen függetlenné kell tenni. Indokolt lehetne a konstruktív bizalmatlansági indítvány eltörlése, amely intézmény erősíti a személyi hatalom veszélyeit. Véleménye szerint a végrehajtó hatalomnak része a köztársasági elnök is, és ennek a hatalmi ágnak szintén politikai egységre kell törekednie, ugyanis „a politikailag minél kevésbé osztott végrehajtó hatalom ellensúlya nem az államfő semlegessége, hanem a politikailag osztott parlament léte” (uo. 173.).

sen parlamentáris rendszereknek bizonyulnak, ám bizonyos technikák, például a köztársasági elnökök közvetlen választása, az elnökök szerepének felértékelése inkább a félelnöki rendszer felé mutatnak.⁷⁹

79 Kukorelli szerint a vita azért is releváns, mert a pártállamokat lebontó kelet-közép-európai országok közül akkoriban mindegyik lényegében „modellkényszer nélkül válogathatott a mintákban” (*Politikatudományi Szemle* 1992/2, 162.) E régióban az teszi érdekessé a kérdést, hogy a döntéshozók alapvetően két elvárásnak akartak megfelelni. Az első, hogy a társadalmi valóságnak megfelelő tagoltság megjelenjen a parlamentben, a másik, hogy a kormányzás stabil legyen. Az első tényező a tisztán parlamentáris, a második a tisztán elnöki rendszerek jellemzője – szerinte. Ennek eredményeként ugyanakkor közbülső megoldások születtek, és éppen ezek vizsgálata volna indokolt. Linz kategorikus tételével szemben, hogy ugyanis a parlamentáris rendszerek segítik jobban elő a demokrácia stabilitását, Kukorelli hiányolja a nyugat-európai kitörési kísérletek példáját, azok ugyanis véleménye szerint tökéletes átmenetet nyújtanak a két rendszer között. Ez a két minta a francia félprezidenciális rendszer és a német kancellárdemokrácia. A szerző bírálja Linz vitairatában, hogy ennek a két közbülső modellnek az elemzését kihagyta. Kukorelli szerint a „XX. századi alkotmányozás egyik fő iránya a kormányzati hatalom sokáig egyedüli birtokosainak hitt parlamenti hatalom korlátozása, az erős végrehajtó hatalom megteremtése, akkor is, ha az a parlament előtti felelősség elvéhez kötődik” (uo. 163.). Ebben a kijelentésben benne van, hogy a parlamentáris rendszerek az elnöki rendszerek jellemzőit veszik át, megőrizve mindkét berendezkedés előnyeit. Ez a középre húzó modell szerinte pozitív fejlődési irányt jelent. A kritikus abban egyetért Linzcel, hogy az elnöki rendszerrhez való hasonulás miatt egyre több intézmény és személy van „bebetonozva”, és ezzel a problémával sajnos a tisztségre nem méltó személyek hatalma is konzerválódhat. A miniszterelnöki „zsarnokságtól” két intézményi háló óvja a társadalmat, a független alkotmánybíráskodás és a politikai nyilvánosság. Ezek mellett – bár kisebb korlátozó szereppel – éppen a parlamenti ellenőrzés eszközszerkezete, valamint a kiterjesztett hatalmú államfő állhat szemben az esetleg despotikus hajlammal rendelkező kormányfővel szemben. Kukorelli az államfő európai szerepét egyfajta morális hatalomnak írja le, amely „nemcsak az egységes végrehajtó hatalom része, feje, hanem több is annál” (uo. 164.), olyan személy, akit nem nyomaszt a tisztán elnöki rendszerben található kettős legitimáció problematikája. Ez a sze-

A vita magyar ágához Paczolay Péter is hozzászólt, aki érvrendszerét a közép-európai államok alkotmányos változásainak szemszögéből sorakoztatta fel. Általánosságban kijelentette, hogy az elnöki és a parlamentáris rendszerek közül az első a szilárdabb, ám ebből csak az következik, hogy az elnöknek több esélye van hivatali idejét kitölteni.⁸⁰

rep azonban azzal is jár, hogy az államfő gyakorlati politikai súlya természetesen jóval kisebb lesz az elnöki rendszer elnökének hatalmánál.

80 Paczolay abban egyetértett Linz-cel, hogy mind az elnöki hatalom autonómiája, mind a kettős hatalom legitimitása „súlyos fenyegetés lehet a demokráciára” (uo. 168.). Ez a veszély könnyen vezethet egyszemélyi diktatúra kialakulásához, továbbá a gazdaság befolyásolása révén a választások is könnyen manipulálhatók lehetnek. A szerző szerint minden rendszerváltás vagy alkotmányozási folyamat egyfajta forradalmi jellegűt ölt, ahol is a hatalom társadalmi méreteiben kísérletezik, és ez bizonyos esetekben súlyos kudarcokkal végződhet. Az elméleti modellek gyakorlatba való átültetéseit ez a veszélyt mindig magukban hordozzák. Az európai alkotmányos tradíció – néhány köztes kivételtől eltekintve – a parlamentáris rendszerek felé hajlik. A két átmeneti modell közül az egyik a már korábban említett francia, amelyben az elnöknek kiemelkedő jogosítványai vannak, viszont köteles kinevezni egy, a parlament bizalmát élvező miniszterelnököt. A két hatalmi ág így erősebben kötődik egymáshoz. A másik megoldás a finn alkotmányon alapul, ott ugyanis a külpolitikában tisztán az elnöki rendszer elemei találhatók, a belpolitika pedig inkább parlamentáris jellegű. Elméleti összegzésként kiderül, hogy az intézményi és személyes zsarnokság elkerülését igazából egyedül az amerikai és a brit rendszer tudta megoldani. Ezek a modellek azonban nem nyújtanak garanciát arra, hogy a más történelmi múlttal, társadalmi problémákkal rendelkező országokban sikeresen adaptálhatók legyenek. A közép-európai országok alkotmányozási folyamatait tekintve ellentmondásos eredmények születtek. Paczolay szerint a lengyel alkotmány a sajátos politikai célok érdekében prezidenciális és parlamentáris rendszerekre jellemző megoldásokat elegyített. (uo. 171.). Szerinte Csehszlovákia rövid történelme inkább az elnöki rendszer hagyományait bizonyítja, ennek ellenére szerinte a szocialista blokkon belül a rendszerváltás előtt is egyedülállóként fennmaradt a köztársasági elnöki intézmény, amely a szerző szerint az 1989–90-es rendszerváltások során inkább csak reprezentatív jogkörökre redukálódott. Az elnök személyét a Szövetségi Gyűlés választja – állította a szerző –, míg a kormánytagok kinevezése a köztársasági elnök feladatának jelent meg. (Alig-

E dolgozat keretei között a vita magyar ágának felvillantása után már csak arra a parlamentarizmusvitára kell utalnunk, amely 1993–94-ben az akkori *Társadalmi Szemle* hasábjain folyt, és amely magas színvonalával, informatív és alapozó jellege

hanem a szerző nem a tényleges helyzetből, hanem az alkotmány szövegéből indult ki, helyesen. Ténylegesen azonban az elnökválasztás megelőzte a második kamara felállítást, így az első elnököt csupán egy kamara választhatta. Ugyanakkor természetesen a mai helyzet pedig, mint ismert, 2013-tól hatályosulván, már a közvetlen elnökválasztás gyakorlatát mutatja.) Magyarország esetében semmi nem indokolja az államfő megerősítését. Az 1848-as, az 1919-es és az 1946-os próbálkozások kudarcot vallottak. Az elnök a legtöbb esetben külső erők hatására nem tudta szerepét – a demokrácia megszilárdítását – betölteni. A szerző tradicionális példaként az 1946. évi I. törvényre hivatkozik, amelynek értelmében Magyarország parlamentáris demokrácia, gyenge köztársasági elnökkel. Az államfőt a Nemzetgyűlés választotta négy évre, mandátumát nem lehetett meghosszabbítani. Az 1989-ben megkezdődött kerekasztal-tárgyalások eredményeként az 1946. évi modell alkalmaztatott, megerősítve az elnök külpolitikai és fegyveres erők irányításában betöltött szerepével. A kormánnyal való hatásköri feszültségek azonban már az első köztársasági elnök személyének megválasztása után elkezdődtek. A három említett ország történelmi múltja okán, valamint a szocialista berendezkedés folytatásaként Paczolay a parlamentáris rendszer mellett foglalt állást. Szerinte „meglepő volna”, ha épp Közép-Európában válnék a prezidenciális rendszer „a demokrácia biztosítékává” (uo. 175.). Ugyanakkor ezen országok éppen politikai instabilitásuk okán mindig is vonzódtak a végrehajtó hatalom megerősítéséhez. Ezen országok múltjára, politikai kultúrájára való tekintettel az intézményeket nem az éppen azokat betöltő személyek szerint kell értékelni, hanem azt mérlegelve, hogy bárki pozícióba kerülhet. A szerző szerint azonban az elnöki rendszer elvetése mellett biztosítani kell a stabil és erős végrehajtó hatalmat. Ennek egyik lehetséges megoldási módja a választási rendszerben rejlik. A széttagozott parlament kiszűrésének célja miatt Paczolay az arányos képviselői rendszert nem tartja célravezetőnek. A kormányt jogkörökkel és hatalommal úgy kell felruházni, hogy „az elégséges legyen a hatékony kormányzáshoz, de mégis ellenőrzés alatt maradjon.” (uo. 176.). A gyakorlatban ezeknek a feltételeknek legjobb módon a parlamentáris rendszer tud megfelelni, hiszen ebben a szisztémában a kormány felelős a parlamentnek, az ellenzék interpellációt és kérdést intézhet hozzá, döntéseit megvitathatja, az elnöki rendszer esetében pedig ezekre nincs mód.

miatt emelkedett ki.⁸¹ A vita során sok alaptétel szögeződött le, és a diskurzus jelentősen hozzájárult a kormányformák jobb megértéséhez. Tekintve, hogy a vita Pokol Béla tanulmánya, illetve könyve miatt és kapcsán robbant ki, különösen érdekesnek tekinthető, hogy huszonhárom évvel az események után Pokol Béla újabb vitát indított útjára a *Jogelméleti Szemle* oldalain (eredetileg a bírói felülvizsgálat terjedelméről). E legújabb vita újabb fordulatként a szerző – nemzetközileg is egyedülálló módon – az ismert kormányformák mellé új kormányformát talált a *jurisztokráciának* nevezett *kormányformában*, amiért nem túlzás azt állítani, hogy a kormányformákról folytatott nemzetközi diskurzust bizony jelentősen megújította.⁸²

Ennek az érdekes vitának a tanulságai majd kellő távlatból lesznek levonhatók, de a diskurzus fogalomteremtő újszerűsége már most figyelemre méltó. Tárgyunkhoz kötődve azonban itt természetesen nincs módunk arra, hogy a kormányformákat illető egyes további nézeteket a továbbiakban is ismertessük, vagy akár csak megemlítsük, mert most csupán az a feladatunk, hogy örömmel fejezzük ki a vita megújító hatósága felett.

81 A vitát Pokol Béla könyvének bevezető része váltotta ki, mely a folyóiratban külön is megjelent. Lásd POKOL Béla: A magyar parlamentarizmus szerkezete: A hatalmi négyesög súlyponteloszlásai. I–II. rész. *Társadalmi Szemle*, 1993/10–11, illetve POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi, Budapest, 1994, különösen 11–45. A vitához számos szerző szólott hozzá a lapban a folyóirat 1993/12. számától az 1994/4. számáig. E sorok írója az utolsók egyikeként közölte hozzászólását, lásd SZENTPÉTERI NAGY Richard: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt – 1994/4, 83–93.

82 POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. A szerző később – helyesen – a jurisztokratikus berendezkedést már nem kormányformaként határozta meg. Lásd POKOL Béla: A jurisztokratikus állam felemelkedése. *Jogelméleti Szemle*, 2017/1.

Az *Athenaeum konzervatív szemle* ugyanis fennállása első évében, ráadásul az év egészében példás párbeszédnek adott teret a kormányformákról. Kovács Virág és Térey Vilmos kiváló tanulmányaikban jelentősen továbbgondolták azokat a szempontokat, amelyeket e sorok írója az *Athenaeum konzervatív szemle* első, második és harmadik számában felvillantott. Kedves szerzőink ezzel azt is bizonyították, hogy a kormányformákról szóló világméretű diskurzus magyar ága méltó része a világ-szakirodalomnak. Őszinte köszönet illeti a neves szerzőket azért a kitűnő hozzájárulásért, amellyel e jeles világirodalmat gazdagították, ráadásul éppen ebben a lapban, és mellesleg jelen sorok íróját is számos pont továbbgondolására készítették. Csábító és érdekes volna e lap hasábjain továbbgöngyölíteni a nemes vita szálait, de lapunk más vitáknak is fórumot kívánva adni, ráadásul e vitát más fórumoknak is átengedve a kormányformáról folytatott gyümölcsöző diskurzust ezen a ponton lezárja.⁸³

Az alkotmányos formák

83 A vita egyes állomásait lásd az *Athenaeum konzervatív szemle* első évének számaiban. 1. SZENTPÉTERI NAGY Richard: A magyar kormányforma (*Athenaeum konzervatív szemle* első évfolyam első szám, 2015. szeptember 1.). 2. SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris államfő (*Athenaeum konzervatív szemle* első évfolyam második szám, 2015. december 1.). 3. SZENTPÉTERI NAGY Richard: A kormányformák tipológiája (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam első szám, 2016. március 1.). 4. KOVÁCS Virág: Gondolatok „A magyar kormányforma” kapcsán (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam első szám, 2015. március 1.). 5. TÉREY Vilmos: A parlamenti felelősségre vonás eszközei (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam első szám, 2016. március 1.). 6. KOVÁCS Virág: Egy nem döntés margójára (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam második szám, 2016. június 1.). 7. TÉREY Vilmos: Megrendelt bizalmi szavazások (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam második szám, 2016. június 1.). 8. SZENTPÉTERI NAGY Richard: A kormányformaviták karakterológiája (*Athenaeum konzervatív szemle* második évfolyam második szám, 2016. június 1.).

„Azt hiszem, hogy ha a parlamentarizmus még nem volna kitalálva, a magyar konzervatív politika érdekében kellene kitalálni.”

(ASBÓTH JÁNOS: MAGYAR KONZERVATÍV POLITIKA)

ÁLLAMBERENDEZKEDÉSEK VÁLTÁSA ÉS VÁLTOZÁSA

Az alábbi írásban elsősorban az államforma fogalmával bíbelődünk, de e fogalomra a kormányformák felől is rátekinünk. Mindenekelőtt azonban illendő egy múltó pillantást vetni a fogalom antik eredetére, éppenséggel azt hangsúlyozva, hogy mennyire más az államforma mai értelme, mint az a jelentés, amelyet egykoron tulajdonítottak neki.

Ezért látszólag messziről indulva itt csak a legnagyobb szerzőket idézzük fel, természetesen a legrégebb szerző alakját láttatva először, aki – mondhatjuk – olyan klasszikus, hogy a szó klasszikus értelmében nem is szerző.

Tulajdonképpen beszédesnek kell ugyanis tartanunk, hogy a nyugati filozófia története egy olyan gondolkodóval vette kezdetét, aki egész életében semmit le nem írt (annál többet beszélt), lényegében semmit sem állított (annál inkább kérdezett), és saját bevallása szerint (bár ezt a világ vitatja) semmit sem tudott.⁸⁴

⁸⁴ Szókratész igencsak meglepődött, amikor egy kortársa a delphoi jósdában kérdésére, hogy van-e bölcsőbb ember Szókratésznél, különös módon egyenes

Szókratész – hiszen róla van szó – nemigen törekedett másra, mint nálánál bölcsebb embert találni az athéni piactéren.⁸⁵ Bölcsességeit nem foglalta egységes műbe, hacsak nem tekintjük annak híres védőbeszédét, amelyet Platón jegyzett le.⁸⁶

Bizonyos fókig az is állítható, hogy ebben a műben már a politikai filozófia csírái is megjelennek, de a műfaj megteremtője természetesen nem Szókratész, hanem előkelő tanítványa, Platón volt, aki – a nevezetes platóni fordulat óta – a politikai filozófiát feltalálta.⁸⁷ Ebbéli életműve akár több részre is osztható, de bizonyosan különbözik egymástól *Az állam és A törvények* című két könyve, utóbbiban ugyanis nagyrészt tagadta és meghaladta az előbbiben lefektetett tanait.⁸⁸

Jó oka volt rá. *Az állam* illúziói nem bizonyultak – talán szerencsére – megvalósíthatóknak,⁸⁹ de témánk szempont-

választ kapott. A delphoi orákulum rendszerint talányos feladvánnyal, képlettel, jelképes beszéddel, rejtvénnel, nem egyértelmű válaszokkal nehezítette a kérdezők dolgát, ez esetben azonban világosan kimondta: nincs bölcsebb férfiú Szókratésznél. Vö. Nigel Warburton: *A filozófia rövid története* (fordította: Dippold Ádám). Kossuth, Budapest, 2014, 9–16. (Érdekességgéppen jelezhető, hogy bizonyos újabb kutatások rámutatnak, miszerint Szókratész alighanem mégiscsak írhatott valamit életében, mert a vádiratra a törvények szerint írásban kellett reagálnia, márpedig ő híresen betartotta a törvényt.)

85 Miáltal jó néhány tisztos polgárt kellően zavarba hozott.

86 Van olyan – radikális – felfogás is, amely szerint ez az egyetlen mű, amelyet morálfilozófia címen tanítani illik.

87 A platóni fordulatra és más kiváló felismerésekre lásd Pierre Manent: *Politikai filozófia felnőtteknek* (fordította: Kende Péter). Osiris, Budapest, 2003, különösen 73–87.

88 A politikai filozófia története ugyanakkor *Az államtól* indul, arra épül, azt kommentálja, elemzi, lábjegyzeti, viszi tovább és teljesíti be vagy vezeti a semmi-be immár kétezeröt száz éve, mint tudjuk.

89 Létezik olyan – radikális – felfogás is, amely szerint a mindenkorai politikai filozófusnak éppenséggel úgy kell megfogalmaznia a művét, hogy azt lehetőleg sen-

jából az tekinthető figyelemre méltónak, hogy Platón ekkor elképzelt állama – mai értelemben vett államformáját tekintve – köztársaság volt, miközben egyfajta filozófusi arisztokrácia uralta volna, vagyis – a korabeli államforma-felfogás és a szerző szerint – arisztokráciának minősült. (Jellemző ugyanakkor, hogy több ismert nyelven a könyv címét *köztársaságként* fordították le).⁹⁰

Platón államforma-felfogása az antik, sőt még a korai modern szerzőkre is egyaránt jellemző volt – ez a szemlélet általában három „államformát” különböztetett meg egymástól: a monarchiát (amelyet monokráciának vagy akár autokráciának is neveztek), az arisztokráciát és a demokráciát. A modern – és közjogi – államforma-felfogás csupán két államformát ismer: a monarchiát és a respublikát, vagyis a köztársaságot, de természetesen az egyes szerzők szabadon dönthetnek az államformák antik vagy mai felfogása-felosztása között.⁹¹

Azok tehát, akik az államok osztályozása során egyáltalán használják az „államforma” kategóriáját, a modern államok jellemzésekor két rendszer közül választhatnak. Vagy azt mondják, hogy az államformák a hatalom gyakorlóinak száma szerint különböznek (hármass felosztás; triász), vagy azt, hogy aszerint változnak, mi van az állam élén álló személy fején: kalap vagy korona (duális felosztás).⁹²

ki se értse meg, mert ellenkező esetben esetleg valaki megpróbálna megvalósítani a benne foglaltakat, márpedig az mindig bajjal, súlyos esetben tragédiával járhat.

90 A mű angol nyelvű olvasói például Amerikától Ausztráliáig a *The Republic* címen ismerik.

91 Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.

92 A triászt manapság kevesebb elemzésben használják, a duális rendszert többen, főleg, ha az egyes eseteket példákkal kell szemléltetni. Hisz a demok-

Az öt jellegzetes államforma (a monarchia és a köztársaság, illetőleg a monokráciaként vagy autokráciaként felfogott monarchia, az arisztokrácia és a demokrácia) egyikét-másikat a szerzők olykor tudatosan kombinálják egymással vagy minősítő jelzőkkel látják el. E jelzős szerkezeteket néhányan, mint majd később jelezni fogjuk – kissé meglepően –, „kormányformáknak” is mondják, így vegyes kategóriák jönnek létre.⁹³

Platón tanítványa, a nemes Arisztotelész ugyanakkor mindenestre nemcsak megkülönböztette egymástól az államformákat (természetesen a triász alapján), sőt nemcsak leírta azok jó és rossz változatait (a demokráciát például épenséggel rossz változatnak tartva), hanem arról is beszámolt, hogyan változnak, illetve mennek át egymásba az államformák az idők során.

Eleinte mindenütt királyság van, mint írja, ebből alakul ki a politeia (ebben az esetben Arisztotelész alighanem az arisztokráciára gondolt), amikor már számos kiváló férfiú tud versenyre kelni a királyokkal – erényeik tekintetében. Csakhogy a vagyonra törekvés – mint a szerző megjegyzi – lezülleszt egyeseket, s ők – a kisebb vagyonnal rendelkezőket kizárva a hatalomból – létrehozzák az oligarchiát. Haszonlesésük miatt azonban egyre kevesebb emberre kor-

rációkat és a monarchiákat könnyű azonosítani, de vajon ki tud meggyőző mai példákat hozni az arisztokráciára? – teszi fel a kérdést TAKÁCS i.m., majd hozzáteszi: a duális rendszer mellett szól az is, hogy manapság meglehetősen gyakran koronás fő áll egy-egy demokratikus állam élén (aki – ahogy mondani szokták – „uralkodik” ugyan, de „nem kormányoz”), vagyis az állam egyszerre demokrácia és monarchia, természetesen.

93 Ezek esetén érdekes lehet annak kibogozása, hogy egy adott elméletben a szóban forgó kategória államforma, államtípus vagy államformának tetsző kormányforma-e. Ezzel a kérdéssel a következő fejezetben foglalkozunk.

látozzák a hatalmat, s e kevesek közül emelkedik ki az első türannosz. A türannisz ugyanakkor szükségszerűen a népre támaszkodik az arisztokratákkal szemben, ezzel túlságosan hatalmassá téve a démoszt, amely végül elkergeti urát, és létrehozza a demokráciát.⁹⁴

Az arisztotelészi rendszer tehát a tipikus államformákat strukturális és történeti szempontból vizsgálta meg, s a modellt minden poliszra nézve érvényesnek tartotta. Mint ismert, Arisztotelész vizsgálódásainak alapját az a hatalmas gyűjtemény jelentette, amelyet tanítványaival együtt állított össze: ez nem kevesebb, mint százötvennyolc – javarészt görög – állam strukturális és történeti leírását tartalmazta. E gyűjtemény, mint tudjuk, sajnos elveszett, csak *Az athéni állam* majdnem teljes szövege került elő mintegy száz évvel ezelőtt egy egyiptomi papirusztekercsen. (Ugyanakkor további negyvenhárom államleírás kivonatait őrizte meg Hérakleidész Lembosz a Krisztus előtti II. században).⁹⁵

Bár az említett százötvennyolc államleírás nem maradt fenn, más források alapján ellenőrizhető, hogy milyen mértékben volt jellemző a görög poliszokra az arisztotelészi fejlődési modell.⁹⁶

Németh György jelenleg elérhető – általa is hangsúlyozottan nem teljes – adatbázisa alapján az alábbi számokhoz jutunk. A valószínűsíthető királyságok száma hatvanhárom,

94 Vö. NÉMETH György: *A zsarnokok utópiája*. Atlantisz, Budapest, 1996, 19–22.

95 Minderről részletesen és kitűnően számol be NÉMETH, uo.

96 Hérakleidész Lembosz említett kivonatai, valamint az Arisztotelész neve alatt fennmaradt *Az athéni állam* megjelent az *Államéletrajzok* (szerk. Németh György, Budapest, 1994) című kötetben.

az ismert türanniszoké ötvenkilenc, a demokráciáké pedig tizenhárom. Ha az adatokat a hétszáz poliszhoz viszonyítjuk, a királyságok és a türanniszok aránya tíz százalék alatt marad, a demokrácia pedig kifejezetten ritkának tekinthető.⁹⁷

Arisztotelész általános fejlődési modelljét már e számok is messzemenően megkérdőjelezzik, ha azonban azt is vizsgáljuk, hogy hány poliszban volt kimutathatóan királyság utáni türannisz, a poliszok száma huszonháromra csökken. A királyság–türannisz–demokrácia fejlődési szakaszain pedig mindössze tíz polisz ment át.⁹⁸

Ha az arisztotelészi modell szerint normálisnak tekinthető fejlődésű városállamok a vizsgált száz polisznak mindössze 0,7%-át képviselik, fölvetődik a kérdés, hogy a többi államban milyen rendszer uralkodott, és az is, hogy milyen okokra vezethető vissza, hogy az átlagos görög polisz ilyen mértékben különbözött az egyes filozófusok által mintaszerűnek tekintett államtól.⁹⁹ E kérdés felvetésével azonban a magunk részéről legfeljebb odáig szeretnénk csak eljutni,

97 A türanniszok számának megállapításához Németh György az alábbi munkákat használta: H. BERVE: *Die Tyrannis bei den Griechen*. 1–2. München, 1967; C. MOSSÉ: *La tyrannie dans la Grèce antique*. Paris, 1969.

98 Ezek a városállamok Argosz, Athén, Élisz, Chiosz, Korinthosz, Megara, Milétosz, Mütüliné, Számosz és Szürakuszai. E szám Németh György szerint feltehetőleg még nőni fog, ha a demokrácia fogalmát néhány olyan poliszra is kiterjesztjük, amelyeket soha senki nem minősített annak, de a demokrácia minimális feltételeinek megfeleltek. Arról azonban éles vita folyik a szakirodalomban, hogy melyek ezek a feltételek. Akármennyire is nő azonban ez a szám, az már az eddigiekből is nyilvánvaló, hogy Arisztotelész elsősorban Athén története alapján dolgozta ki fejlődési modelljét, s e modell inkább tekinthető filozófiai általánosításnak, mint történelmi elemzésnek. Lásd i.m. 19.

99 Lásd uo.

hogy érzékeltessük a történettudomány (vagy éppenséggel a közjogtudomány, esetleg a politikatudomány) és a politikai filozófia közötti különbségeket.

A történettudomány – mint köztudott – mint társadalomtudomány, csakúgy, mint minden tudomány, leíró, azaz deskriptív, vagyis a *sein* világában járó tiszteletre-méltó diszciplína, ezzel szemben a politikai filozófia, mint minden filozófia – miként ez ugyancsak köztudott –, előíró, azaz preskriptív, vagyis normatív, ekként a *sollen* világában járó, de ugyancsak tiszteletre méltó diszciplína. Mindkét diszciplína művelése számtalan jótétéménnyel, haszonnal és élvezettel jár, ám ha a fenti különbségtétel nem volna érvényes, az egyebek között azzal a sajnálatos következménnyel is járna, hogy semmit sem érthetnénk a nyugati politikai filozófia egyik legnagyobb vívmányából, a társadalmi szerződésnek nevezett normatív fikcióból, vagyis az összefoglalóan társadalmiszerződés-elméleteknek nevezett csodálatos teóriákból, amelyek a modern (liberális) alkotmánygondolat alapját adták (és John Rawls óta újból adják).

Igen ám, csak hogy Arisztotelész idézett műve – szemben a szerző több más kitűnő művével – elsősorban nem politikai filozófiai alkotás, hanem nagy részben egyfajta leíró, a városállamok berendezkedését bemutató, empirián alapuló, igazságokat feltáró és következtetéseket levonó, összehasonlító szellemű tudományos mű, amely a korban nem volt általános, hiszen a politikáról való strukturált gondolkodás műfaja akkoron és még vagy kétezer-négyszáz éven át elsősorban a politikai filozófia volt. Ekként Arisztotelészt egyfajta korai politikatudósnak is tarthatnánk – abból a korból, amikor természetesen még nem létezett politikatudomány, amely huszadik századi találmány –, szemben például Montesquieu-vel, aki

legnagyobb hatású művét politikai filozófiai szellemben írta, miközben talált egy olyan országot a korban (Nagy-Britanniát), amelyre igazak voltak azok a megállapítások, amelyeket ő normatív fogalmazott meg a hatalommegosztás tanában.¹⁰⁰

Erre a különös jelenségre Bibó István hívja fel a figyelmet széles körben ismert akadémiai székfoglaló beszédében, amelyben éppen a normatív és a leíró diszciplínákra jellemző, egymástól eltérő szemlélettel, a közöttük lévő különbséggel magyarázza azt a tényt, hogy ma a hatalommegosztás tanának atyjaként (Locke előfutári szolgálata után) Montesquieu-t tiszteljük, és nem Arisztotelészt, aki az athéni állam leírásakor világosan megkülönböztette a közügyekről tanácskozó szervet a további hatalmi funkcióktól.¹⁰¹

Ez a felismerés minket is arra ösztönöz, hogy a továbbiakban az antik és a klasszikusan modern szerzők jelentős műveit egyaránt kellő távolságból és tisztelettudó hűvösséggel olvassuk és értelmezzük. Ennek a szemléletnek az elfogalására teszünk kísérletet a következő fejezetben.

100 Vö. Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Osiris–Attraktor, Budapest, 2000.

101 BIBÓ, 1947.

ÁLLAMBERENDEZKEDÉSEK EGYKOR ÉS MOST

„Az uralom és a birtoklás minden fajtája, amely valaha is hatalmában tartotta az embereket, köztársaság vagy egyeduralom volt, s ma is az.” Ez az első mondata annak a műnek, amelyet szerzője ötszáz évvel ezelőtt vetett papírra. Machiavelli legendás könyvéről, *A fejedelemről* van szó, amely félezer éve, 1513-ban született, noha csak majdnem két évtizeddel a megírása után, 1532-ben jelent meg.¹⁰²

Nem vitás, hogy a korszakos műnek nem csupán elmélettörténeti jelentősége van, hanem a mai államtudomány szempontjából is jelentős munkának számít, nemkülönben az alkotmányosság, vagyis a jog és az erőszak, továbbá a politika és az erkölcs sajátos viszonyrendszerének egyedi megközelítése miatt, amely a művet egyben politikatudományi alapművé is teszi.¹⁰³

A vitatott szerző – mindjárt a mű legelső mondatában megcsillantott – államforma-felfogása azonban nem számított újnak a megírás idejében. Az ő államforma-értelmezésének

102 Niccolò MACHIAVELLI: *A fejedelem* (fordította: Lutter Éva) Cartaphilus, Budapest, 2006, 7.

103 TAKÁCS i.m. 14.

ugyanis természetesen – mint annyi másnak abban a korban – antik eredete volt. A politikai filozófia megteremtője, Platón a maga idejében például nem kevesebbet állított, mint Machiavelli könyvének nyitómondatához szinte szó szerint hasonlóan azt, hogy az államformákat két csoportra lehet osztani.

„Két anyaállamforma van – írja az antik mester –, a többi mind ebből a kettőből ered. Az egyiket nevezik monarchiának, azaz egyeduralomnak, a másikat demokráciának, vagyis népuralomnak; az első a perzsáknál, a második nálunk érte el legmagasabb fokát. A többi államforma ezekből van összevegyítve.”¹⁰⁴

Az összevegyítést mindenestre Platón kívánatosnak ítéli. „Mármost hogy a szabadság, az összetartás és a belátás együttesen megvalósulhasson, ahhoz mindkét államformának hozzá kell járulnia” – írja később, majd hozzáteszi: „az olyan állam, amely ezeknek híjával van, sohasem rendelkezhet helyes kormányformával.”¹⁰⁵

A kormányforma és az államforma közötti különbségekre később térünk ki, sőt jószerivel másról se fog szólni ez a bevezető rész, de azt itt kell elmondanunk, hogy mindezeket Platón azok után gondolta el, hogy belátta saját eszményi államának szicíliai kudarcát, és melleleg átélte saját létező államának, az athéni demokráciának katonai és politikai bukását is. Életének immár a vége felé, a *Törvények* című művében – módosítva korábbi teóriáit – a filozófus bölcsek vezetése helyett a törvények szerepét emelte ki,¹⁰⁶ megelőlegezve Montesquieu majdani „szellemének” nagy alkotását.¹⁰⁷

Érdekes ugyanakkor, hogy egy korábbi művében Platón Machiavelli főművéhez ugyancsak hasonló gondolatokat fogalmaz meg *A fejedelemhez* műfajában is hasonló munkájában. Amikor az állam irányításához szükséges tudásról ír, az ideális államformáról is vallomást tesz.

„Egy tömeg, akármilyen emberekből áll, soha nem lehet képes arra, hogy szert tegyen erre a tudásra, és értelmesen irányítsa a várost” – írja Platón. „Nem, az a bizonyos egyetlen, megfelelően irányított állam csakis egy kis kör, kevés vagy éppen egyetlen ember kezében képzelhető el. Az összes többi államforma, ahogy ez kicsit korábban is elhangzott már, utánzat csupán, némelyek jóra való, mások rossz utánzatok.”¹⁰⁸

Arisztotelész *Politika* című művében ugyanakkor – mint ez széles körben ismert, és részben már szó volt róla – a görög poliszok társadalmi rendszereit vagy államformáit két szempont szerint is tipologizálta. Az egyik szempont az volt, hogy hány polgár vesz részt az állam vezetésében, a másik pedig az, hogy az illető államforma helyes-e vagy sem.

A helyes államformák – mint erről már volt szó – Arisztotelész ítélete szerint a királyság, az arisztokrácia és a politeia,¹⁰⁹ a helytelen államformák a türannisz, az oligarchia és a demokrácia. A helyes államformák a közösség, a helytelen államformák pedig a vezetők érdekeit szolgálják.¹¹⁰

108 PLATÓN: *Az államférfi* (fordította: Horváth Judit). Atlantisz, Budapest, 2007. 81.

109 Ez utóbbiban csak a nehéz fegyverzetű gyalogosok, a hoplitészek cenzusát teljesíteni tudók rendelkeztek teljes értékű polgárjoggal. Lásd NÉMETH i.m. 19.

110 Mint jeleztük, Arisztotelész arról is szól, hogy egy poliszon belül milyen sorrendben váltották egymást az említett államformák. Ehhez lásd e dolgozat előző fejezetét.

104 PLATÓN: *Törvények* Atlantisz, Budapest, 2008, 114.

105 Uo (a fordítást bizonyos fokig magyarítottuk).

106 Lásd erről különösen NÉMETH, i.m. 19–22.

107 Vö. MONTESQUIEU i.m..

A görög fogalmak szerint szóba jöhető államformák a királyságon, türanniszon és demokrácián kívül az arisztokrácia, az oligarchia, a *hoplita politeia* voltak. Az arisztokrácia a születési előjog alapján vezető szerepet játszó családok uralma, az oligarchia a leggazdagabbak vagy a volt uralkodó család házassági-politikai elitjének dominanciája, a vagyoni censzuson alapuló rendszer pedig azok meghatározó szerepe az államban, akik saját erőből képesek föltszerelni magukat a nehéz fegyverzetű gyalogosok, a *hoplitesz*ek fegyverzetével.¹¹¹

A legismertebb censzusos államberendezkedést Szolón valósította meg Kr. e. 594-ben Athénban. A szolóni modell Athén polgárait négy vagyoni kategóriára osztotta.¹¹² A beosztás ugyan ebben a formában valóban Szolón nevéhez fűződik, de feltűnő, hogy a vagyoni census legtöbb elemét *Az athéni állam* Drakón korára (Kr. e. 621) vetíti vissza.¹¹³

Akárhogy volt is, az egyes formák vegyítése, egymással való összebékítése jelentős törekvése volt az egyes teoretikusoknak. A monarchia, az arisztokrácia és a demokrácia előnyeinek kihasználása, hátrányainak kiküszöbölése fontos szándékként jelentkezett Rómában is. „A tökéletes római alkotmány valójában az alkotmányos elvek egyensúlyában és harmóniájában rejlik” – állította Cicero. Az arisztotelészi

111 E fegyverzet egy bronz- vagy vassisakból, mellvértből, pajzsból, dárdából, kardból és lábvértékből állt. A vagyoni censzuson alapuló államformák alapon-dolata az volt, hogy csak az vehessen részt a poliszra nézve kötelező határozatok meghozatalában, aki személyesen részt vállal a polisz fegyveres védelméből. Lásd NÉMETH i.m. 20.

112 Az ötszáz mérősök elitjére, a lovagok 300 mérőt teljesítő rétegére, a zегу-ítések legalább 200 mérővel rendelkező csoportjára és a 200 mérőt el nem érő thesekre. Lásd ugyancsak uo.

113 NÉMETH uo. 19–22.

alkotmányos formákat alkotmányos elvekké alakítva a leghe-lyesebb formát ő maga mindenesetre a vegyes rendszerben látta, amennyiben a vegyes államforma a három elv egye-sítéseként jöhetett létre.¹¹⁴

A sokak, a kevesek és az egy kormányzása olyan elveket testesítenek meg, amelyek egymástól jelentősen különböznek ugyan, de valamiképpen a vegyítésük, összeolvasztásuk, ösz-szehangolásuk olyannyira nem elképzelhetetlen, hogy az al-kothmányos gondolkodás évszázadai alig szólnak másról, mint ezen elvek hasznáról és harmóniájáról. Az államhatalmi ágak egymáshoz illesztésének és egymástól való elválasztásának hasonlóképpen a különböző elvek összeegyeztetéseként kell megvalósulnia, ahogyan erről a politikai filozófia története normatív éllel számol be azoknak, akik e történet tanul-mányozására adták a fejüket.

Itt mindenesetre annak kimondása a feladatunk – újból –, hogy az idézett szerzők államforma-fogalma természet-e-sen nem egyeztethető össze azzal, ahogyan mi használjuk e fogalmat. Magától értetődően ugyanez áll a kormányforma-fogalomra is, amelyet ugyancsak egészen más értelemben használunk, mint az antik vagy középkori szerzők.

A régi mesterek iránti tisztelet természetes módon aka-dályoz meg minket abban, hogy műveik közkézen forgó, kitűnő magyar fordításait a fogalomtisztázás szándékával újraértelmezzük. Erre már csak azért sincs semmi szükség, mert a modern politikatudományi dogmatika kialakításához mindenekelőtt az szükséges – s ez egyben elégséges feltétel is –, hogy kimondassék az antik és a modern fogalomhasználat közötti lényeges különbség.

114 BALÁZS Zoltán: *Politikai értékelmélet*. L'Harmattan, Budapest, 2007, 125–126.

Amit a kiváló antik szerzők államformán vagy kormányformán értettek, az nem állam- vagy kormányforma a modern értelemben, hanem tulajdonképpen egyfajta társadalmi, politikai vagy államberendezkedés, amely jelleget, formát, tartalmat és karaktert ad az államvezetésnek, miközben bizonyos fokig utal az államformára, de nem tartalmaz kormányformára utaló elemeket.

Látnivaló, hogy a híres klasszikus szerzők által államformának tekintett kategóriák között van olyan, amit ma is államformának tartunk (monarchia); van olyan, amelyet egyfajta társadalmi jellegnek, jelenségnek, legtágabb értelemben társadalmi rendszernek tartanánk (arisztokrácia); és van olyan kategória is, amelyet ma politikai rendszernek ismerünk el (demokrácia). Nyilvánvaló, hogy a további fogalmaknak ugyancsak létezik komoly történeti, elméleti és dogmatikai relevanciája, de az is világos, hogy e szavakon sok tekintetben ma mást értünk, mint egykoron értettek azok, kik e fogalmakat a tudományos és filozófiai gondolkodásba bevezették.

Legyen nekik hála és hódolat, szavaiknak pedig kritikus tisztelet. Ám a továbbiakban egy viszonylag egységes és remélhetőleg koherens fogalomhasználatra törekedve saját fogalomértelmezések megadására teszünk kísérletet.

AZ ALKOTMÁNY MINT FORMA

Alkotmányon mindezek nyomán – a fentiekre is visszautalva – a jogi normáknak azon összességét értjük, amelyek meghatározzák az állami (elsősorban központi állami) szervek rendszerét, továbbá ezeknek egymáshoz és az állam polgáraihoz való kapcsolatát. Az alkotmány politikai része továbbá arról rendelkezik, hogy ki, mikor és milyen célok szem előtt tartásával kormányozzon, illetve kormányozhasson, vagyis milyen időközönként és hogyan cserélődhessen a legitim politikai hatalom (ideértve az államfői hatalmat is), míg a „jogi alkotmány” arra a kérdésre is választ ad, hogy az államirányítás milyen módon, milyen eszközökkel, milyen keretek között és a szabadság milyen garanciái mellett folyjék, illetve történjék.

Ugyanakkor „annak, hogy egy kormányzatot mi tesz törvényessé vagy törvénytelené, formai ismertetőjele nincs” – írja Bibó. De hagyománya, tekintélye, nyelve és kialakult szokásai vannak a törvényes kormányzatnak – tesszük hozzá. Ezért van, hogy „a mai demokratikus magyar kormányzat törvényességét aligha akarja bárki is komoly erővel kétségbe vonni. Mégis alapvető közjogi berendezkedéseinket az ideiglenességnek, rögtönzöttségnek, mond-

hatjuk nyugodtan, a formátlanságnak atmoszférája lengi körül”.¹¹⁵

De még ha nem tekintjük is a konzervatív, történeti vagy politikai, a liberális, társadalmi-szerződéses vagy „jogállami” és a társadalmi, demokratikus vagy szociális alkotmány közötti különbségeket, amelyekről itt nem tisztünk külön szólni, az alkotmánynak a fent megadott szikár fogalma egyelőre kevés eligazításul szolgál számunkra akkor, amikor egy alaptörvényen tartalmi összetevőket kérünk számon.

„Annak a társadalomnak, amelyben az emberi jogok nincsenek biztosítva, sem a hatalmak szétválasztva, nincs alkotmánya.” Mint ismert, az *Emberi és polgári jogok nyilatkozatának* 16. cikke határozza meg így az alkotmányos államot. Az 1789-es francia deklaráció eme cikke szerint – más fordításban – „az olyan társadalomnak, amelyből a jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.¹¹⁶

Ugyanakkor a modern alkotmány fő feladata – és egyben tartósságának feltétele is –, hogy biztosítsa a világnézet tekintetben és erkölcsi-politikai értelemben egyaránt pluralista társadalomban a mindenki számára egyformán,

115 BIBÓ István: A demokratikus Magyarország államformája. IN: Bibó István: *Válogatott tanulmányok, II. kötet*, Magvető, Budapest, 1986, 7.

116 Lásd BRAGYÓVA András: Alkotmányos tulajdonságok és alkotmánytípusok – vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról. IN: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság. Konferenciakötet*. Martin Opitz, Budapest, 2014, 29–30, és CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 22. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztásáról – és különösen annak megvalósulásáról, sőt valódi szükségességéről – alább még lesz mondandónk.

vagyis egyenlően elfogadható közös alapot.¹¹⁷ Ezért a modern alkotmányok tartalmi legitimációjának fő forrása a társadalomban a Rawls által „egymást kölcsönösen tartalmazónak” (*overlapping*) nevezett konszenzusra tarthat igényt.¹¹⁸ Hiszen a burke-i értelemben vett közösség, vagyis a tisztelni való elődökkel és a felelősségünkre bízott utódokkal kiegészült és teljessé tett társadalom számára e közös alap és hagyomány megtartása, de legalábbis ismerete a kollektív létet jelenti.¹¹⁹ Emlékezet nélkül nincs emberi önismeret, nincs személyes identitás.¹²⁰

És ahogyan az egyének, azonképpen vannak ezzel a közösségek is. Már a legprimitívebb népeknél is megvolt a leg-idősebb bölcsnek az a funkciója, hogy a legnagyobb fa alá leülve maga köré gyűjtse a törzs ifjait, és színes történetekben meséljen nekik az ősokról, megidézve azok hőstetteit. Mert már a legegyszerűbb népeknek is szükségük volt arra, hogy történelmük legyen. Ez biztosította a közösség kollektív identitását.¹²¹

117 E közös alap megtalálását és konstituálását nem tartjuk illuzórikusnak, sőt éppen ebben látjuk az alkotmány értelmét és elérhető célját.

118 John RAWLS: *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York, 1993, 133.

119 Umberto Eco meséli egy helyen, hogy a kollektív emlékezet mennyire hasonlatos az egyéni emlékezethez. Ha egy ember – mondja ő – egy sajnálatos szerencsétlenség következtében elveszti az emlékezőtehetségét s vele az emlékeztét, mely arra tanítja őt, hogy ki ő valójában, akkor hovatovább a személyiségét veszti el. Lásd ugyancsak Kölcsény Ferenc *Nemzeti hagyományok* című klasszikus művét, illetve vö. Warburton i.m. Ugyancsak lásd Manent i.m.

120 John Locke sokat idézett természetfilozófiája szerint az ember mint fizikai egyén nem feltétlenül azonos a személyiséggel, utóbbi ugyanis azzal egyezik meg, amiről a személynek van emlékezete. Erről és ennek a teóriának Berkeley általi kritikájáról lásd egyebek között Warburton i. m.

121 Ennek a tételnek az igazságtartalmáról a történeti alkotmányok is képesek mesélni nekünk.

Különösképpen így vannak ezzel azok a közösségek, amelyek társadalommá fejlődtek az idők során, mert kialakult, tisztelt és betartott normarendszerük épült ki a közösségi lét és mindenekelőtt a rend elősegítésére (hiszen teljesen világos, hogy a biztonság garantálása és a közösség tagjainak védelme a legfőbb – ha nem az egyetlen, de legalábbis minimális – morálisan legitimáló állampól).¹²²

Maga az egész jogrendszer sem kevesebb, mint identitásképző tényező. A jogszabályokat nemcsak betartani kell, hanem tisztelni is lehet. Bennük is megtestesül a történelmi tapasztalat, elődeink tudása, és a legtöbb esetben jól látható a jogi norma mögött megbújó idea, amint Platón látta az ideát a tárgyban, és amint minden emberi tervezés látja a megvalósulást a gondolatban.

A jó alkotmány mindezen okokból csak szerves lehet, a jogrendszer egészéből nőheti ki magát, abból a jogrendszerből, amelyet – a jogállami alkotmánygondolat egyik legsajátabb jellemzőjeként – éppenséggel maga teremt meg.¹²³ Az alkotmánynak éppen ezért mindenekelőtt jogi alkotmánynak, azaz normatívnak kell lennie, a törvények törvényének, mely elismer, tiszteletben tart, garantál és véd. (Többnyire csak ilyen alkotmány érdemelheti ki az alkotmány nevet, leszámítva csupán a valóban legszerencsésebb csillagzat alatt kifejtett történeti alkotmányokat, amelyek elsősorban politikai alkotmányok.)

Mert az amerikai alkotmányos gondolat legsajátabb köztársasági eszméje, miszerint a demokratikus hatalom a néptől

ered, a nép által gyakoroltatik és a nép érdekében végeztetik (*of the people, by the people, for the people*), igen szép, de igen veszélyes gondolat lenne, ha a hármából nem az első két, hanem a harmadik követelményt vennénk komolyan. De éppen az első két követelmény formai súlyossága akadályozza meg a hatalom gyakorlóit, hogy a nép érdekében hivatkozva megsértsék a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos normáit.

A köz érdekében gyakorolt hatalom ethosza a felvilágosult monarchiáktól átvett és a modern monarchiákban is továbbvitt – nem tévedés – köztársasági eszme. Mindenesetre vigyázni kell vele. Mindenekelőtt egy jó alkotmány kell ahhoz, hogy a hatalom gyakorlói ne csábuljanak a rosszra. Legfőképpen a világ azon tájain, ahol a demokratikus hagyományok törékenyek. Közép-Európa ilyen térség.

De a jó alkotmány önmagában kevés. Az alkotmánygondolat legnagyobb paradoxonja, hogy egy alkotmány akkor jó, ha már tulajdonképpen nincs is szükség rá, mert a hatalom akkor is visszafogott lenne, ha nem lenne alkotmány.¹²⁴ Csak egy jó államnak vagy jó társadalomnak lehet jó alkotmánya, de egy jó állam vagy társadalom alkotmány nélkül is jó.

Igazából azért kell alkotmány, hogy az is maradjon. Csak-hogy ez nem túl meggyőző érv az alkotmány mellett.

Ami azt illeti, alkotmányra voltaképpen abból a célból van szükség, amiért egy jó ajtózárra a lakásunk ajtaján. Jó, ha van, de nem old meg mindent.

Mint sajnálatosan tudjuk, a bejárati ajtóra felszerelt, bizonyítottan zárberendezés nem akadályozza meg a profi betörőt,

122 Vö. a minimális állam koncepciójával, különösen a libertáriánus liberálisok államfelfogásával, mindenekelőtt Robert Nozick *Anarchy, State, and Utopia* című alapművével, s mindezekre lásd MANENT i.m..

123 Vö. BIBÓ, 1947

124 Ha a hatalom úgyis visszafogja magát, akkor az alkotmány szükségtelen, ha pedig úgysem fogja vissza magát, akkor hasztalan.

hogy behatoljon a lakásba. De természetesen nem véd meg a becsületes emberektől sem, mert azok meg zár nélkül sem hatolnának be. Vagyis a zár a profikkal szemben túl kevés, a mindennapi emberekkel szemben pedig túl sok. Végül is mindkét esetben felesleges.

Egyetlen értelme, hogy a lakás értékeit az alkalmi tolvajokkal szemben megvédje, mert azok hajlamosak volnának esetleg rabolni, ha könnyű lenne betörniük.¹²⁵

Ezt a tanulságot kell elfogadnunk. Minden zár berobbantható. Feltörhetetlen ajtózárral aligha létezik. Az alkotmány elszánt, robusztus, hatalmas ellenségeivel szemben az alkotmány tehetetlen. Nem tudja megvédeni magát, ha nagy hatalmú az ellensége. De a kis ellenségekkel szemben van ereje. Alkalmi sértegetőit legyőzi.

Talán ez is valami. Arra jó, hogy valamennyi hitünk legyen benne.

Márpedig az alkotmányokat a bennük való hit, vagyis a társadalmi bizalom, azaz a legitimitás élteti. Ezért attraktívnak kell lenniük, és – mint jeleztük – meg kell felelniük egynémely tartalmi és formai követelménynek. A történelmi tapasztalat ugyanakkor ebben a tekintetben meglehetősen lesújtó.

„Minden alkotmány, amelyet Franciaországnak adtak – jelentette ki Constant, az alkotmányos politika tanának egyik legnagyobb teoretikusa –, egyformán biztosította az egyéni szabadságot, és ezen alkotmányok uralma alatt az egyéni szabadságot mégis folyton megsértették. Ez annyit jelent, hogy az egyszerű kinyilatkoztatás nem elegendő; tényleges jogi oltalmakra van szükség; megfelelő hatalommal felruházott testületek kellenek

125 Az ajtózárr hasonlat Finer professzor találmánya. Lásd Samuel E. FINER: *On Whether Constitutions Matter*. IN: S. E. Finer – Vernon Bogdanor – Bernard Ruden (szerk.): *Comparing Constitutions*. Clarendon Press, Oxford, 1995, 2.

azért, hogy az elnyomottak érdekében alkalmazzák a védelem eszközeit, melyeket az írott törvény szentesít.”¹²⁶

Éppen a népre való hivatkozás, a nép érdekében tett lépések, a többségi felhatalmazás alapján a közjó szolgálatára, a köz javára végzett látszattevékenység, a demokratikus érvelésen alapuló beszéd, a népre, a közre, a többségre, a jövőre, a jóra, a célokra, az eszmékre való gyakori hivatkozások, öngazolások és elvszerűségek veszélyeztetik leginkább a racionalizált demokráciát, vagyis az alkotmányosan védett szabadságot.¹²⁷

És éppen ez a megfontolás biztosítja a demokráciákra leselkedő legnagyobb veszély elhárításának lehetőségét. A demokrácia erőtlen önvédelme ugyanis maga az alkotmány. Egyelőre ez a legjobb orvosság a demokrácia esetleges bajaira. De persze az alkotmány is megelőző jelleggel, preventíve szolgálja az öntisztulást, mint minden jó jogszabály.

A zsarnokságnak (még a többség zsarnokságának is) „az alkotmányos jogállam jogállami alkotmányának” tisztelete, a formai, eljárási szabályok, a harti értelemben vett másodlagos jogi normák betartása és szigorú betartatása lehet az ellenszere.¹²⁸

Mert „a formák tiszteletben tartása óvhat meg a zsarnokságtól” – írja Constant a már idézett helyen. „Az emberi

126 Benjamin CONSTANT: Politikai alapelvek. Az egyéni szabadságról. Az adott részt fordította: Csepeli Réka. (A fordítás alapja: Benjamin Constant: *De la liberté chez les modernes. Écrits politiques*. Szerk. Marcel Gauchet Librairie Générale Française, Paris, 1980.) IN: Benjamin Constant: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz, Budapest, 1997, 180.

127 E fogalmak tartalmáról ebben az írásban nincs módunk részletesen szólni.

128 Vö. Herbert HART: *The Concept of Law*. London, 1961.

társulások oltalmazó istenei a formák, ezek jelentik az ártatlanság egyedüli védelmét, a formák jelentik az emberek közötti egyedüli szilárd kapcsolatokat. Különben minden homályba vész, és minden a magányos lelkiismeret, a tétova vélemény kiszolgáltatottja lesz. Csak a formák nyilvánvalóak, csak a formákhoz menekülhet az elnyomott.”¹²⁹

Kormányformák és demokráciamodellek

129 CONSTANT, 1997, 180.

„A nálunk felkapott demokráciának a valódi demokráciához abszolút semmi köze, hogy demokráciának nevezzük, az egy nagy önámítás, egy nagy szédelgés és hazugság.”

(ASBÓTH JÁNOS: MAGYAR KONZERVATÍV POLITIKA)

AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA FOGALMA

Az alábbi dolgozatban a kormányformák demokratikus jellegéről szeretnénk néhány dolgot mondani. Célunk az, hogy igyekezzünk azokat az összefüggéseket feltárni, amelyek a két fogalom – a demokrácia és a kormányforma – között húzódnak, és amelyek részben maguktól értetődnek, részben pedig egyáltalán nem következnek a formális leírásokból, és első ránézésre nem is igen tűnnek fel.

E feltárás érdekében előbb a demokrácia fogalmával és modelljeivel bíbelődünk, majd megnézzük, hogy mindennek mi köze van a kormányformákhoz, vagyis hogyan jutunk el az egyik jelenséghalmazból a másikba.¹³⁰

Ezért először azt tartjuk feladatunknak, hogy az alkotmányos demokrácia fogalmát a jelzett szóból, a demokráciából

¹³⁰ A demokráciaelmélet ezredéves, hatalmas világirodalmából lásd mindegyiket a kiváló magyar fordításokban is olvasható John DUNN (szerk.): *A demokrácia* és Giovanni SARTORI: *Demokrácia* című korszakos műveit, előbbi: Akadémiai, Budapest, 1992, utóbbi: Osiris, Budapest, 1999.

visszavezetve határozzuk meg, beismerve, hogy – mint ezt széles körben elismerik – a fogalom színeváltozása, jelentésmódosulása magával a jelenséggel egyidejű, és a történelem viharos korszakai számtalan árnyalatot festettek a képre.¹³¹

Világos ugyanakkor, hogy maga a kifejezés természetesen első megközelítésben – mint ezt minden iskolában egyébként is megtanítták – népuralmat jelent. Ez a fogalom a Krisztus előtti V. század körül került be az ókori görögök közgondolkodásába. Szótöve, a *démosz* ógörög szó jelentette egyszerre a „sokaságot” és a „mindenkit” is, vagyis a népet. A *démosz* szótőhöz a -krácia képző járult, vagyis eltérően az *oligarchia* vagy a *monarchia* szavaktól, a *démosz* kifejezést a *kratein* (-krácia) képzővel egészítették ki – ez a szó „hatalomként” vagy „uralomként” értelmezhető.¹³²

A demokrácia kialakulása kezdetben érdekes módon a később egyáltalán nem demokratikus államként, hanem éppen a totalitárius államok mintájaként emlegetett Spártában volt megfigyelhető (Spárta a politikai fejlődés némely állomásait hamarabb érte el, mint Athén). A dór Spártában – ahogyan erre a történész John Dunn rámutatott – már Krisztus előtt 600 körül rendszeresen ülésezett a népgyűlés, persze igaz az is, hogy itt a demokratikus jellegű intézményekben általában kevesebben osztoztak, mint az attikai félsziget fővárosában.¹³³

Az egyre nyitottabbá váló jón Athénban a demokratikus intézmények kialakulásának folyamata már lényegében

a rabszolgaság eltörlésével megkezdődött, Szolón arkhón reformjai, a polisz mint a leghangsúlyosabb közösség kialakulása és a környező városállamok lakosságára is irányuló egységes bíraskodás kiterjesztése pedig már egy folyamat elemeinek tekinthetők.¹³⁴

Az antik görögök azonban nem ismerték fel azt a problémát, hogy a demokrácia képes felszámolni önmagát, mert a mindenkori többség akarata nem feltétlenül a legjobb döntésekhez vezet. Ráadásul a többségi döntések igazságtalanok is lehetnek a kisebbségekre nézve, méltánytalanok vagy éppen zsarnokiak egyes emberekre vagy emberek egyes csoportjaira nézve.¹³⁵ A korlátozás nélküli demokrácia egyfajta önkorlátozás hiányában elvezethet a többség zsarnokságához. Ennek megakadályozására az utóbbi két és fél évszázadban a felvilágosodás korának nagy találmánya, a modern értelemben vett alkotmány látszott alkalmasnak.

A többségi akarat zsarnokivá válásának esélyeire már Alexis de Toequeville is felhívta a figyelmet az amerikai demokráciáról írott híres művében, amely elsőként mutatta be a modern demokrácia egyébként irigylésre méltóan sikeres amerikai gyakorlatát. Giovanni Sartori, a nemrég elhunyt kiváló politikatudós demokráciáról szóló jelentős monográfiájában az alkotmányos demokráciát a demokrácia önvédelemre is képes valódi megvalósulásának tartja, amennyiben az alkotmány a demokráciát korlátok közé szorítván egyben ki is teljesíti a szabadságot, amelyet a mindenkori többségtől is megvéd.¹³⁶

131 Erről a történetről alpműnek lásd HAHNER Péter kötelező olvasmányként minden demokráciakutatónak feladandó *A demokrácia fogalmának történetéről* című művét a *Valóság* című folyóiratból itt: <http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=782&lap=0>

132 NÉMETH i.m. 16.

133 Vö. NÉMETH i.m.

134 Uo.

135 SARTORI, 1999.

136 Uo.

Hasonló következtetésekre jutott az alkotmány szabadságvédő funkciójáról a politikai filozófia Montesquieu-től Hayekig és tovább. A szabadság rendjeként felfogott alkotmányos demokrácia az emberek uralma helyett a jog uralmát valósítja meg, amely a mindenkori hatalmasságokkal szemben azzal garantálja a szabadságot, hogy a hatalom birtokosai felett is a jog uralmát építi ki.

A szabadság alkotmányaként az Egyesült Államok több mint kétszáz éves alkotmányát szokás emlegetni, amely éppen a szabadság kiteljesítése céljából született. Az Egyesült Államokat az alkotmány teremtette meg, de az államalapításkor mind az államformáról, mind a kormányformáról való döntést (ebben a sorrendben) megelőzte a demokrácia melletti elhatározás. Láthattuk, hogy a kor szellemi hagyományainak megfelelően azt a politikai berendezkedést, amelyet az alapító atyák felépítettek, köztársaságnak nevezték el.

A köztársaság és a demokrácia fogalmai évszázadokon át kéz a kézben jártak. Ma már azonban világos, hogy a köztársaságot államformának, a demokráciát pedig olyan politikai rendszernek tekintjük, amely egyaránt kiválóan működhet köztársaságban és monarchiában is. Alkotmányos demokráciának ugyanakkor azt a berendezkedést tekintjük, amely alkotmánnyal korlátozza a mindenkori többség egyeduralmát. Az alkotmányos demokrácia liberális, politikai és képviseleti demokrácia egyaránt.

A modern demokrácia képviseleti, azaz közvetett jellege nyilvánvaló, hiszen a kormányzás megvalósítását rendszerint nem közvetlenül az állampolgárok, hanem az általuk szabadon, egyenlő alapon megválasztott képviselők közvetve végzik. Ebből következően a mai demokráciák természetesen többnyire képviseleti jellegűek, vagyis a nép által választott képviselők irányítják – nem is annyira az államot, mint inkább annak törvényhozását.

Az alkotmányt azonban nem a törvényhozás alkotja meg, hanem – teoretikusan – a nép. Maga a nép az alkotmány konstrukciója, de létező entitás, amely viszont az alkotmányt hozza létre, vagyis konstruálja meg, s ezzel az államot állítja fel, még akkor is, ha állam korábban is létezett. E bonyolult összefüggésben a nép a szuverenitásnak nem hordozója vagy birtokosa, hanem forrása, amelytől az államhatalom ered.

A szuverenitást az alkotmány hordozza, amely felhatalmazza az egyes állami szerveket a szuverenitás egyes attribútumainak gyakorlására. A nép az alkotmányozás jogát nem bízta a törvényhozó hatalomra, hanem – ahogyan a felvilágosodás politikai filozófusai hitték – magának tartja fenn, mindemellett a közvetlen demokrácia egyes elemeivel élve időnként a legtöbb országban természetesen a törvényhozást is befolyásolja.

Abraham Lincoln megfogalmazása nyomán ugyanakkor a demokráciát nem csupán a nép által végzett kormányzásként, hanem a nép érdekében végzett kormányzásként is értelmezhetjük, tehát olyan kormányzásról beszélünk, amely megfelel a nép kívánságainak, érdekeinek. Ebben az esetben az ideális kormányzat úgy fogható fel, hogy annak tettei minden esetben tökéletes összhangban vannak az állampolgárok érdekeivel és kívánságaival. Ez az idea azonban még sehol sem valósult meg, úgyhogy a vizsgálódás lényegi tárgya az a mód, ahogyan az eszményt viszonylag jól megközelítő valóságos demokráciák működnek.

Robert Dahl szerint az eszményt megközelítő demokrácia többé-kevésbé jól megfelel viszonylag sok állampolgár kívánságainak, és minderre hosszú időn át képes. Ahhoz, hogy akceptálható demokráciáról beszéljünk, a politikai rendszernek Dahl kritériumai alapján legalább nyolc intézményes biztosítékkal kell rendelkeznie.

Érdemes figyelni arra, hogy Dahl demokráciadefiníciójának nincs feltétlenül szüksége a korlátozó alkotmány klasszikus érvére ahhoz, hogy a szabadság és a demokrácia kiteljesedését követelje meg a demokratikus politikai rendszert működtető államtól, mert olyan intézményes biztosítékokat sorol fel, amelyek a demokrácia inherens lényegéből adódóan magából az eszményből fakadnak. Ezek a biztosítékok a következők: (1) a szervezetek létrehozásának és a hozzájuk való csatlakozásnak a szabadsága; (2) a kifejezés szabadsága; (3) a szavazati jog; (4) választathatóság közhivatalokba; (5) a politikai vezetők azon joga, hogy versenyezzenek egymással a tömegek támogatásáért és szavazataiért; továbbá (6) az információk egymást kiegészítő forrásai. A következő pont (7) az, ami az egész koncepciónak érvényt ad, vagyis a szabad és tiszta választások volta, valamint (8) olyan intézmények léte, amelyek révén a kormány politikája a szavazatoktól és a tömegtámogatás egyéb megnyilvánulásaitól függ.¹³⁷

A felsorolás első hat eleme a klasszikus szabadságjogokra (elsősorban az egyesülési, a szólás- és gyülekezési szabadságra) vezethető vissza, ugyanakkor az egyenlőség mint a második klasszikus demokratikus érték is kiolvasható belőlük. A hetedik és a nyolcadik elem ugyanakkor a demokrácia mint politikai rendszer legfontosabb és országonként különböző intézményi megoldásokkal együtt járó alapját képezi.

A politikatudomány mint modern társadalomtudomány komolyságát egyebek között az jelzi, hogy képes reflektálni legnagyobb gondolkodóinak műveire. Robert Dahl klasz-

szikus műve olyan alapműnek, úttörő munkának számít, amellyel a politikatudomány minden valamirevaló művelője párbeszédet folytatott. A számos demokráciafogalom közül a világon ezért éppen Dahl demokráciadefiníciója a legelterjedtebb.¹³⁸

Maga a szerző azonban érdekes módon a demokráciát eszményként fogva fel úgy tartotta, hogy az ideához minél közelebb kerülő, de azt megvalósítani nem képes rendszert poliarchiának kell nevezni. A világ ugyanakkor abból indul ki, hogy Dahl kritériumai – a szerző akaratának megfelelően – minimumkritériumok, és ha megvalósulnak, akkor az adott politikai rendszert egyértelműen demokráciának lehet hívni.¹³⁹

Dahl definíciójából indult ki a modern politikatudomány egyik legnagyobb alakja, a holland–amerikai Arend Lijphart is, aki leghíresebb művében azt vizsgálta meg, milyen demokráciamodellek alakultak ki a világban a XX. században.¹⁴⁰ Lijphart szigorúbb volt Dahlnál: számára csak az számított vizsgálódásra érdemes országnak, amely a dahli kritériumo-

138 Ebben a dolgozatban nem lehet feladatunk a demokráciakutatások és a demokráciafelfogások hallatlan gazdagságának akár még csak az érzékeltetése sem. Ezért kizárólag a legalapvetőbb kontribúciókat említjük meg – a tárgyunkhoz közelítendő.

139 A nemzetközi politikatudomány jelesei közül természetesen többen is továbbgondolták a dahli gondolatot, közülük Philippe Schmitter úgy találta, hogy a nyolc pont egy további ponttal kiegészítésre szorul. Szerinte ahhoz, hogy egy rendszert demokráciának tarthassunk, az is szükséges, hogy a hadsereg civil kontroll alatt legyen. Ezt a kilencedik pontot a szerző a latin-amerikai országok keserű tapasztalatainak birtokában javasolta a kritériumok közé emelni.

140 Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy* Yale University Press, New Haven, 1999. Vö. Arend LIJPHART: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven, 1984.

137 Vö. Robert DAHL: *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971. Vö. Robert A. DAHL: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris, Budapest, 1996.

kat legalább a második világháború vége óta folyamatosan, megszakítás nélkül megvalósította.

Lijphart könyvének első változata az 1980-as évek közepén jelent meg.¹⁴¹ Ekkor a szigorú kritériumok alapján a világban összesen huszonegy országot tudott a demokráciák közé sorolni.¹⁴² Ezek között mindegyik vagy európai ország volt, vagy hivatalosan angolul beszélő Európán kívüli ország. A mű későbbi kiadásában folyamatosan bővült a vizsgált országok száma.¹⁴³

A demokrácia mint politikai rendszer abból a célból létezik, hogy a fennhatósága alatt álló polgárok biztonságát, jobb létét és szabadságát megvédje és előmozdítsa. Ezért a demokráciának nem az a célja, hogy demokratikus legyen. A demokrácia milyensége, „jósága” azon áll, hogy mennyire képes a népet, az embereket szolgálni.¹⁴⁴

141 LIJPHART 1984. Vö. LIJPHART 1999.

142 Franciaországot kétszer – 1958 előtti és utáni állapotában is – számította.

143 Napjainkban a különböző nemzetközi jogvédő szervezetek a Föld mintegy kétszáz országának több mint felét tekintik valamilyen formában – többé-kevésbé – demokráciának. A demokrácia világhódító útja során – nemegyszer véres háborúk árán – sikeresen terjedt el valamennyi kontinensen, és a legtekintélyesebb, legtartósabb és leghatékonyabb politikai berendezkedéssé vált a glóbuszon. Ez – mint utaltunk rá – nem volt mindig így. Winston Churchill híres mondása szerint a demokrácia tökéletlen berendezkedés, de még mindig sokkal jobb mindazoknál a rendszereknél, amelyeket az emberiség eddig kipróbált (szó szerint: a legrosszabb szisztéma, leszámítva az összes többi). Erre a felismerésre el kellett jutnia a világnak, miután a XX. században az európai kontinensen olyan szégyenletes és szörnyű rezsimekkel kellett megküzdnie, amelyek tagadták az emberek morális egyenlőségének elvét és a szabadság alkotmányát.

144 A demokrácia egyes céljai hierarchiát alkotnak, és – mint látjuk – lehetséges egy végső célt meghatározni. A demokrácia azért van, hogy segítsen polgárainak autonómiában és biztonságban élni, hogy észszerű keretek között úgy

A többség tévedéseitől vagy esetleges gyarlóságaitól ugyanis maga a demokrácia egyedül csak erőfeszítések által képes megvédeni magát. Nincs biztosíték arra, hogy a demokrácia csak jól működhet, arra pedig még kevesebb az esély, hogy demokratikus eljárással csak jó döntés tud születni.¹⁴⁵

boldoguljanak az életben, ahogy szeretnének, továbbá bízhassanak abban, hogy ők és gyermekeik is úgy élhessenek a jövőben, mint a hatalom képviselői. Röviden szólva, ez a hétköznapi ember szabadsága. A szabadság az, amiért a demokrácia létezik, vagyis a probléma nem más, mint a szabadság problematikája.

145 Képzeld el, hogy egy baráti társaság együtt kívánja tölteni az estét. A kérdés az, hogy moziba menjenek, vagy színházba, feltéve, hogy jegyek mindkét programra kellő számban állnak rendelkezésre, és mindnyájan képesek megvenni a jegyüket. A dilemmát többségi döntéssel oldják meg, s mivel többen szavaznak a mozira, mint a színházra, a társaság végül moziba megy. Nem kérdés, hogy a színházra szavazók alávetették magukat a többség akaratának, de ez nem okoz nekik fejfájást, hiszen előre megállapodtak abban, hogy bármilyen döntés születik, azt együtt hajtják végre. Születhetett volna éppenséggel olyan döntés is, amely nekik kedvez, és ezzel természetesen ők is és a mozira szavazók is előre tisztában voltak. Képzeld el, hogy a várakozásokkal szemben a film rossz volt, a társaság rosszul érezte magát, ezért már százszor is megbánta, hogy a mozit és nem a színházat választotta. Természetesen nem volt semmi garancia arra, hogy a színházi előadás megtekintése jobb program lett volna, hiszen éppen az okozta a dilemmát, hogy ezt nem lehetett előre tudni. Mégis mindenki úgy érzi, hogy rossz döntés született. Az eset tanulságai nyilvánvalók. A mozi vagy színház kérdésében valahogy döntést kellett hozni, és a résztvevők jobb híján a demokrácia eszközeihez nyúltek. Többségi szavazással határoztak, mert más igazságos módját nem találták a döntéshozatalnak. A döntés azonban rossznak bizonyult, mert a demokrácia önmagában nem biztosítja a helyes határozatokat. Mégsem fogják elvetni a döntéshozatalnak ezt a módját. Valószínű, hogy a legközelebbi alkalommal majd néhányan előre tájékozódnak a kérdéses filmről vagy a színházi előadásról, kritikákat olvasnak el, illetve megkérdőjeleznek a dologról olyan barátokat, akik már látták a filmet vagy a darabot, esetleg jobban hallgatnak azokra, akik egy-egy véleményről többet tudnak, de nincs okuk elhagyni a demokrácia alapvető módszerét. Továbbra is többséggel fognak dönteni a következő közös este programjá-

Képzeljünk el ugyanis egy olyan államot – ez a politikatudományi irodalom egy klasszikus példája –, amelyben összesen két népcsoport, két etnikum, netán két törzs lakik. Az egyik nemzetiség a lakosság negyven százalékát teszi ki, a másik csoport a lakosság hatvan százalékát adja. Ez a klasszikus példa arra világít rá, hogy a demokrácia önmagában nem elég, mert a közösség egészének boldogulását és minden tagjának szabadságát nem jól szolgálja az a mód, ahogyan a közösség az egész lakosságot érintő ügyekben határoz, vagyis ha minden jelentős kérdésről többségi döntés születik.

A legkevesebb, amit mondhatunk, hogy van néhány olyan ügy, amely a közösség kisebbik részének a pusztá maradása szempontjából is alapvetően fontos, és ezekben az ügyekben nem engedhető meg, hogy ki legyen szolgáltatta a többség döntésének. Ezeknek az ügyeknek a körét és az ezekre alkalmazandó különleges döntéshozatali mechanizmust előre le kell fektetni. A többségi döntéshozatalt korlátok közé kell szorítani, mert a demokráciának az egész közösség érdekeit és minden polgár szabadságát szolgálnia kell.¹⁴⁶

ról, de informáltabban, megfontoltabban, esetleg felkészültebben döntenek majd. Rádásul abból a majdani döntésből is tanulni fognak, és ezzel a közösség jobb működését, összetartását, végső soron a maguk boldogulását és nagyobb megelégedését segítik elő. Ebben a példában tehát nincs okunk a többségi demokrácia – mint döntéshozatali módszer – elveit elvetnünk, de – mint látni fogjuk – akad olyan példa is a világban, amikor maga a demokrácia mint döntéshozatali metódus helyessége kérdőjeleződik meg.

146 Az elképzelt állam ezt a problémát – a demokrácia többségi felfogásának problémáját – többféleképpen oldhatja meg. Ha a feltételek adva vannak (márpedig a feltételek a legkritikább esetben vannak adva), a kisebbség kiválhat, és új államot alapíthat, de esetleg ez sem hoz végleges eredményt (Belgiumot például éppen a vallási megosztottság megoldására hozták létre, de mára etnikai megosz-

A többség uralmával azonosított demokrácia visszaélésekhez, hosszú távon magának a demokráciának a megszűnéséhez vezethet. A modern politikai gondolkodás erre a problémára több megoldást kínált. Ezek közül az egyik az alkotmány, egy másik az egyeztetési kényszer megoldása.¹⁴⁷

Természetesen a kétféle megoldás egymással kombinálva, közösen is alkalmazható, de világos, hogy mindkét változatnak közös és különböző előnyei és némely hátrányai is vannak. A világ demokráciái az egyes megoldásokat sok

tottság feszíti, Észak-Írország létrehozása pedig egyenesen kudarc történet, nem szólva a Pakisztán és India szétválásából adódó konfliktusokról).

147 Az alkotmány megoldása azon az elven alapszik, hogy bizonyos ügyeket ki kell venni a többségi döntésekkel eldöntendő kérdések hatálya alól, és bele kell helyezni őket egy olyan dokumentumba, amelyet ugyan nem lehetetlen, de nagyon nehéz módosítani. Ez a különleges törvényként szolgáló alapdokumentum vagy széles egyetértéssel, körültekintő eljárással és nem a törvényhozás által jön létre, vagy egy forradalmat követő konszolidáció programjaként, a szemben álló felek kompromisszumaként, a lakosság egésze érdekében. Az egyfajta társadalmi szerződésként felfogott alkotmány funkciója az, hogy garantálja az emberi és polgári jogokat, a kisebbség kollektív jogait, és lefektesse az állam működésének többséggel sem módosítható szabályait. A politikai gondolkodás másik megoldása ugyancsak abból az elvből indul ki, hogy a többség a kisebbség jogait önkényesen nem csorbíthatja, ezért a legfontosabb többségi döntésekhez a kisebbségi egyetértést is megkívánja. Ez a megoldás a mindenkorai többségtől azt várja el, hogy a döntéseket (vagy legalábbis a közösség számára legfontosabbakat) ne a többségi elv alkalmazásával, hanem tárgyalások és kompromisszumok útján egyetértésre jutva kísérelje meg elérni. Ezért a közösség vezető politikai erői a konfliktusok kezelése érdekében születő döntések meghozatalába az összes számottevő és érintett kisebbségi csoportot (közvetlenül vagy képviselőik útján) bevonják, azoknak egyetértési vagy vétőjogot biztosítva, méghozzá intézményesített eljárásban, a kölcsönös engedmények általi megegyezésre törekedve. A legfontosabb kérdések esetében ez az együttműködés túlmutat a szociális partnerség és a szervezeti vagy döntési autonómiák határain, és politikai pártok, sőt állami intézmények közötti egyeztetési mechanizmusok igénybevételét jelenti.

esetben vegyítve, helyi sajátosságokkal ötvözve, a társadalmi tagoltság szintjét és a társadalmi kohézió állapotát figyelembe véve, a politikai kultúra függvényében és annak fejlesztése érdekében alkalmazzák.

A konszenzusra törekvés nemes célokat és eszméket szolgálhat, de sok esetben elhúzódó, bonyolult, többszörfoldos, eredménytelen, elvtelen, felesleges, drága és értelmetlen egyezkedésekhez vezethet, amelyek során az egyes csoportok az egyetértési vagy vétőjoggal könnyen visszaélhetnek, és ez nemegyszer döntésképtelenséget, a problémák elodázását jelentheti, amely végső soron már a demokrácia hatékonyságát veszélyeztetheti. A többségi elv szigorú alkalmazása ugyanakkor hatékony és gyors, világosan értelmezhető és számonkérhető döntéseket segíthet elő, de számtalan érdeksérelemmel, a konfliktusok továbbgördítésével, halmozásával, a politikai reprezentáció feleslegessé válásával és a politikától való elfordulással járhat, amely hosszú távon a demokráciába vetett hit megkérdőjelezését eredményezheti, és ezzel súlyos, nehezen kezelhető, esetleg békésen nem is feloldható legitimációs problémákat vet fel.¹⁴⁸

Általában véve a politikatudósok többsége hosszú ideig úgy gondolta, hogy a demokráciában a képviseleti jelleg és a hatékonyság csak egymás kárára erősíthető. Ezen elmélet szerint a konszenzusos demokráciáknak a képviseletben,

148 Nem véletlen, hogy a Föld demokratikus országai a lehető legváltozatosabb képet mutatják ezen a téren. Arend Lijphart ezeket a demokráciákat elemezvén nem annyira aszerint csoportosította az államokat, hogy hogyan működtetik a demokráciát, hanem aszerint, hogy mik a demokratikus rendszer eredményei. Lijphart először huszonegy, majd később már harminchat országot vizsgáló alapvető munkájában a demokrácia két típusát hasonlított össze, melyek működésük szerint jelentősen különböztek egymástól. Ezek a modellek a „többségi demokráciák” és a „konszenzusos demokráciák” voltak.

a többségi demokráciáknak a kormányzás hatékonyságában kellene jobbaknak lenniük.

Számos mutatót felhasználva Lijphart arra a következtetésre jutott, hogy a konszenzusos demokráciák egyre inkább felülmúlják a többségi demokráciákat mindkét területen, nemcsak képviseleti jellegükben és abban, hogy „kedvesebbek és szelídebbek” mint a többségi demokráciák, hanem a kormányzás hatékonyságában is, vegyük például a makrogazdaság irányítását, vagy az erőszak kordában tartását. Ez azt jelenti, hogy a demokráciák módszertani és minőségi különbséget is mutatnak egymáshoz képest.¹⁴⁹

A demokrácia erősségét az egyes országokban történelmi tényezők is magyarázzák, a folyamatosan tapasztalt fejlődés és a megbízhatóság alapvető erény a közpolitikai döntésho-

149 Ráadásul a kifogástalanul működő, konszolidált demokráciák között is relative nagy különbségek vannak. Lijphart egy későbbi művében egy számos statisztikai mutatószámra alapuló relatív demokratikus minőségi indexet alkotott meg, amelyet korábbi módszertanok ihlettek, de azokhoz képest a demokratikus minőségnek másfajta elméleti fogalmát alkalmazva. Ez az index a demokráciákat nyolc szinten, magas minőségű és alacsony minőségű szint között rangsorolta. Az áttanulmányozott országok közül valamennyi a demokrácia legalapvetőbb skálájának tetején vagy annak közelében található (mindegyik vizsgált ország egyértelműen demokráciának számít), de a demokratikus minőség kategorizálásában a mérőeszköz tetejétől az aljáig oszlanak meg. Olaszország például a legalsó szinten, Norvégia pedig a legmagasabb szinten található. A világban számtalan hasonló rangsor létezik, hiszen a nemzetközi jogvédő szervezetek rendre górcső alá veszik a Föld demokráciáinak állapotát, de a demokrácia minőségét vizsgáló nemzetközi összehasonlításokban a norvég berendezkedés szilárdan a listák élén szerepel. A norvég demokrácia erőssége kevésbé a magasztos idealizmusban, mint inkább a szilárd, pragmatikus politikai döntéshozatalban van, vagyis Norvégia a politikai gondolkodás által kidolgozott második kategóriába, a konszenzustremtő gyakorlat megkövetelésének mintájába és kevésbé az alkotmányos kontroll mintájába tartozik.

zatalban. Ugyanakkor néhány általánosabb megállapítás is érdemes a figyelemre.¹⁵⁰

A demokráciát a mindennapok működtetik, és magas színvonala a kialakult demokratikus gyakorlatokon, továbbá mind a politikai vezetők, mind a választók fejlett politikai kultúráján múlik. Egy stabil demokrácia felé mutató kilátások javulnak, amikor az állam polgárai és vezetői határozottan támogatják a demokratikus eszméket, értékeket és gyakorlatokat. A legmegbízhatóbb támogatást akkor élvezi a rendszer, ha ez a hit és fogékonyság beágyazódik az ország kultúrájába, és továbböröklődik egyik nemzedékről a másikra. Nyilvánvalóan szerencsés az olyan ország, melynek történelme ezekhez az örömteli eredményekhez vezethetett.

150 Elsőként el kell ismerni, hogy a demokrácia állapota a világon minőségi szempontból távolról sem olyan lenyűgöző. A világ demokráciái – még a legismertebbek is – minőségüket tekintve nagyon különbözőek, és összességében megállapítható, hogy a demokrácia mindig is egy törékeny és veszélyeztetett politikai rendszer volt, és az is marad. Másodszor a kiszámíthatóság jelentőségét célszerű aláhúzni a politikai eljárásokban. Amit más demokráciák tanulhatnak a legfejlettebbektől, az elsősorban magának a demokratikus rendnek a fontossága, a szilárd, stabil és kialakult eljárások és intézmények általi legitimitás. Harmadszor a demokratikus kultúra nehezen meghatározható minőségének mindent átható jelentőségét kell hangsúlyozni.

AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA MODELLJEI

A társadalomtudományok igazságai nem matematikai igazságok. A politikatudomány által feltárt összefüggések ugyancsak nem azzal tűnnek ki, hogy mindig, mindenhol és minden körülmények között igazak, hanem azzal, hogy legtöbbször, a legtöbb helyen, leginkább jellemzően igazak. Általában ezeknek az állításoknak az elsődleges igaza egyszerűen cáfolható, mert a rendszerint számos példa közül könnyű ellenpéldát találni. De a jelentős politikatudományi megállapítások másodlagos igazsága sok esetben egyértelműen világlik ki a gyakorlati alkalmazások színpalái mögül.

Arend Lijphart demokráciamodellei sem azért revelációszerűek, mert minden körülményre egyaránt ráhúzhatók, hanem azért, mert a felszín alatt mélyebb igazságokat hordoznak. Általuk megismerhetők a demokrácia legfontosabb jellemzői és legvitathatóbb tulajdonságai, ezáltal pedig mégiscsak a körülöttünk levő világ megértéséhez kerülünk közelebb.

Márpedig a demokratikus országok Lijphart szerint bizonyos szintű szabályszerűségeket és típusmintákat hordoznak, és ezek az általa megalkotott, egymással ellentétes modellekben – vagyis a többségelvű és a közmegegyezésen alapuló modellekben – értelmezhetők.

A többségelvű vagy többségi elvű vagy majoritárius, vagy többségi modell a többségidemokrácia-felfogásra épül, és abból indul ki, hogy a többség érdekében a többség kormányzása kívánatos, a hatékony kormányzást a többség biztosítja, ez a többség azonban bármikor leváltható egy új többség demokratikus választási győzelme esetén. A modell prototípusa az Egyesült Királyság (Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága), amelyről a rendszer a másik nevét (Westminster-modell) kapta.

A közmegegyezésen alapuló vagy közmegegyezésszerű vagy konszenzusos vagy konszenzusorientált modell azon a felfogáson alapszik, hogy a mindenkor demokratikus többség nem kormányozhat kizárólagosan és egyedül, és két demokratikus választás között is meg kell osztania uralmát a változó összetételű mindenkor kisebbséggel a reprezentativitás megőrzése és a megosztott társadalom békéje érdekében. A modellnek két prototípusa is létezik, az egyik Svájc, a másik pedig Belgium.

A két modell három prototípusának leírása legfeljebb csak bonyolult összefüggések feltárással lenne igazságos, de itt és most Lijphart leegyszerűsítéseire – vagyis lényeglátására – hagyatkozunk. Ugyanakkor nem kerülhetjük meg a ténybeli tisztázás alapvető igényét.

Nagy-Britannia demokráciája természetesen nem mutatható be egyszerűen többséginek, hiszen a történeti alkotmány és a parlamenti szuverenitás tana a gyakorlatban a „király(nő) a parlamentben” formulával jellemezhető, vagyis minden fontos döntéshez a parlament két háza és az uralkodó egyetértése szükséges. Ráadásul az utóbbi évek széles konszenzust kereső gyakorlatának megfelelően a politikai alkotmánytól és a többségi rendszertől való jelentős elmozdulás mutatható ki, és ennek nyomai már az 1980-as években megfigyelhetők voltak.

Belgium többségi kormányformájú, vagyis parlamentáris berendezkedésű, ráadásul monarchikus államformájú ország, amely a közvetett, vagyis a képviseleti demokrácia egyik hazája, és amely ma már federációként működik, noha 1985-ben még nem volt az. Svájc a megalakulása óta föderális berendezkedésű (noha hivatalos nevében konföderációnak állítja magát), különös, csak rá jellemző, kollegiális kormányformája van, ráadásul a kontinens egyik legrégebbi köztársasága, amelyben virágzik a közvetlen, népszavazásos demokrácia. Látszólag alig találhatnánk egymástól ennél jobban különböző két országot. Lijphart mégis egy kalap alá veszi őket, és erre jó oka van. Amire ő felfigyelt, az a közmegegyezésre való törekvés olyan foka, amely valójában egyenként is egyben tartja, összetartja, kohézióval telíti meg e két ország társadalmát.

Lássuk, hogyan működnek ezek a modellek. Először a westminsteri példát vesszük szemügyre. A többségidemokrácia-modell Lijphart szerint nyolc egymással szoros kapcsolatban álló elemből áll. Ezek az elemek tiszta formában ma már nem igazán fordulnak elő, de 1945 és 1970 között nagyjából világosan kimutathatók voltak. A nyolc jellemző tulajdonság a következők szerint sorolható fel.

Az első jellemző a végrehajtó hatalom összpontosítása. Ez nem jelent mást, mint egypárti és „alig többségi” kabineteket. A rendszer legmarkánsabb szerve a kabinet, amely rendszerint annak a pártnak a tagjaiból áll, amelynek többsége van az alsóházban, kisebbségi képviselők nem kerülnek be ebbe a szervbe. Koalíciós kabinet csak nagyon ritkán fordul elő (2010 és 2015 között azonban éppen koalíciós kormány működött). Az erős brit kétpártrendszerből kiindulva a két fő párt közel azonos támogatást képvisel, ezáltal a választást megnyerő csak minimális többséggel rendelkezik a parla-

mentben, és az ellenzék is hasonlóan jelentős. Ebből következően a brit parlament többségi kabinetje tökéletesen jeleníti meg a többségi uralom elvét, vagyis óriási kormányzati és politikai hatalmat ruház át a többség képviselőjére, a jelentős kisebbséget pedig kizárja a hatalomból.

A második sajátosság a hatalom összeolvasztása és a kabinet uralma. Ez a jellemző a hatalmi ágak közül kettő, a törvényhozó és végrehajtó hatalom összeolvadását, összefonódását jelenti. Parlamentáris kormányzati rendszer működik, vagyis a kabinet a parlament bizalmától függ. A valóságban ez úgy jelenik meg, hogy a kabinet az alsóház egységes többségi vezetőiből áll, tehát elvben a kormány mögött ott van a parlamenti többség, biztosítva ezzel hivatásban maradását és törvényjavaslatainak keresztülvitelét. A kormány egyértelműen vezető pozícióban van a parlamenttel szemben.

A harmadik jellegzetesség az aszimmetrikus kétkamarás rendszer. A brit parlament két házából áll. A szavazók által választott alsóházból és főleg az örökletes nemesség tagjaiból összeálló lordok házából. A két kamara közötti kapcsolat azonban nem szimmetrikus. A törvényhozó hatalom az alsóházban összpontosul, ezzel szemben a lordok házának csak késleltetési jogköre van. A brit példát mellőzve kimondható, hogy a tipikusan többségiek az egykamarás parlamentek lehetnének, ugyanis a többségi párt által uralt egykamarás parlament és a többség védelmét élvező kormány tudná a legjobban kifejezni a többség uralmát. Nagy-Britanniában a „parlament” kifejezés szinte kizárólag az alsóházat jelenti, ez a rendszer a valóságban akár szinte egykamarásnak is tartható.

A negyedik tulajdonság a kétpártrendszer. A politikai palettát két nagy párt uralja. Nagy-Britanniában ez a Konzer-

vatív Párt és a Munkáspárt. A két nagy párton kívül természetesen léteznek más pártok is (mindenekelőtt a liberális demokraták pártja, amely 2010-ben – koalícióban – kormánya is került), amelyek indulnak a választásokon, és mandátumot is szereznek, de méretüknél és támogatottságuknál fogva nem lehetnek egyedüli győztesek.

Ötödik jellemzőként az egydimenziós pártrendszer nevezhető meg. A brit pártrendszerre az egydimenziós megosztás jellemző, vagyis a két nagy párt és a szavazók többsége azon elvi és politikai szempont szerint különül el, hogy bal- vagy jobboldali társadalmi és gazdasági törekvések irányítsák az országot. A különbség igazán a szavazóbázisokon látható; a munkásszavazók általában a munkáspárti jelöltekre szavaznak, a középosztálybeliek pedig inkább a konzervatív jelölteket támogatják, de nem ez a legfontosabb tényező. A vallási ellentétek jelentősek, de politikai hatásuk nem releváns. A területi és etnikai eltérések már láthatóan kiélezettebbek, de a két párt hegemoniáját ezek sem tudják megtörni. Mindez a brit társadalom homogenitásának köszönhető.

A hatodik sajátosság a pluralitásos választási rendszer. A képviselőválasztás a többségi elv alapján történik. Az egész ország egyéni választókerületekre van felosztva, és az a jelölt győz, aki megkapja a relatív többséget. Egybefutós, egyéni kerület, kompenzációs mechanizmusok nélküli, relatív többséges, valódi többségi rendszerről van szó, amint erre még vissza fogunk térni.

A hetedik jellemző az egységes, centralizált kormányzat. Ez a jellemző alapvetően a helyi önkormányzatok autonómiájának mértékéről szól. Nagy-Britanniában ezek a helyi szervek számos fontos feladatot látnak el, de valójában a központi kormány kreatúrái, pénzügyileg szintén a központi

kormányzattól függenek.¹⁵¹ Összességében azt lehet mondani, hogy nincsenek funkcionálisan és földrajzilag elhatárolt olyan területek, amelyek kizárnák a kormány és a parlamenti többség helyi hatáskörét.

Végül nyolcadik sajátosságként az íratlan alkotmány létét és a parlamenti szuverenitás tanát szokás emlegetni. Az íratlan jelzõt természetesen úgy kell érteni, hogy nincs egyetlen, írott okmány, szövegegyüttes, amelyben szerepelnének az állami intézmények hatáskörei és az állampolgárok jogai. Ezek az alapvetések több jogszabályban, mindenekelőtt törvényben, valamint jogszokásban, szokásjogban és konvencióban találhatók meg. A parlament ezeket az „íratlan” szabályokat általában betartja, de formálisan nem köteles erre. A szuverenitás birtokosa a parlament (a királynő a parlamentben), vagyis az alapvető szabályokat az alsóházi többség (a felsőházzal és az uralkodóval együtt) ugyanúgy módosíthatja, mint bármely más törvényt. A brit alkotmány ezért – bár az utóbbi években sokat változott – még mindig elsősorban nem jogi, hanem politikai alkotmány, bevett nevén történeti alkotmány.¹⁵²

A többségelvű demokrácia felsorolt jellemzői a maguk teljességében lényegében csak az Egyesült Királyságra és néhány egykori brit gyarmatra, mindenekelőtt – egészen néhány évvel ezelőttig, a választójogi rendszer megváltoztatásáig – Új-Zélandra voltak jellemzők, de bizonyos fokig Ausztráliára

151 Ebben a tekintetben a helyzet rengeteget változott az 1980-as évek óta, de a jelen állapotának bemutatása itt nemcsak azért nem feladatunk, mert a dolgozat kereteibe nem fér bele, hanem azért sem, mert Lijphart érvelésének ismertetéséhez – és igazságai érvényesüléséhez – az aktualizálás szükségtelen.

152 E kifejezések későbbi pontosítása a dolgozatnak feladata ugyan, de most halasztható.

és Kanadára is vonatkoznak, továbbá – kevésbé jellemzően – Indiára és néhány parlamentáris kormányformájú afrikai országra, de egyes jellemzői megtalálhatók a világ számos országában. Ugyanakkor a világ legtöbb országa – egyebek között az Egyesült Államok is – nagyjából félúton helyezkedik el a két végpont, a többségi elvű és a közmegegyezésen alapuló demokráciamodell között.

Ez utóbbi modell a nép többsége által történő kormányzás klasszikusan többségi elvét vonja kétségbe. Ez az elv azt kívánja, hogy a többség kormányozzon, a kisebbség pedig legyen ellenzékben. Az elv ismert kritikusa, Arthur Lewis éppen a nyugat-afrikai rezsimek tanulmányozása nyomán arra jutott, hogy a többségi demokrácia által felállított többségi uralom és a kormány-ellenzék dichotómia alapvetően antidemokratikus. Lewis szerint magának a „demokrácia” szónak az első jelentése alapján mindenkinek, akit valamely döntés érint, meg kell adni a lehetőséget, hogy közvetlenül vagy választott képviselői útján részt vegyen az illető döntés meghozatalában. A „demokrácia” szó másodlagos jelentése ugyanakkor azt irányozza elő, hogy a többség akarata érvényesüljön, tehát a győztes pártoké lesz minden hatalom, az ellenzéknek nincs döntési pozíciója, csak bírálni jogosult. Lewis helyesen állapítja meg, hogy ez a két meghatározás összeegyeztethetetlen egymással, ugyanis ha kizárjuk a vesztes csoportokat a döntéshozatalban való részvételtől, az egyértelműen sérti a demokrácia elsődleges értelmezését.

Lijphart ezt a paradoxonnak tetsző helyzetet némiképpen oldani képes, ugyanis szerinte két esetben nem zárja ki egymást a demokrácia és a többségelvűség. Az első eset az, ha a többség és a kisebbség egymást felváltva kormányoz, vagyis ha megvannak a kormányváltáshoz szükséges garanciák. A másik lehetőség némileg bonyolultabb, ugyanis ez egy igen

homogén társadalmat feltételez, amelyben a két fő politikai párt szemlélete között nincs túlzottan nagy különbség, hiszen mindketten a centrumhoz állnak közel. Természetesen a „nép általi” kormányzás követelményének hiányában ilyenkor is fennáll az antidemokratikus kormányzás lehetősége, de mivel a két párt ténylegesen hasonló politikát követ, ez a helyzet elfogadható mértékben megfelel a szavazók érdekeinek, vagyis a tényleges helyzet nem áll távol a „nép érdekében” történő kormányzás kritériumától.

Mindezen két eshetőség ellenére be kell látni, hogy a legtöbb társadalom korántsem homogén, a pártok egymástól igencsak távol állnak, ezért a szavazók merevebben ragaszkodnak saját pártjukhoz, ezzel megnehezítve vagy akár meg is akadályozva a hatalomgyakorlás felváltását. A plurális társadalmakban különösen veszélyes a többségi demokrácia, ugyanis külön altársadalmak alakulhatnak ki, saját pártokkal, érdekcsoportokkal. Ilyen körülmények között a többségi uralom nem csupán veszélyes, hanem antidemokratikus is, hiszen a hatalomból kizárt kisebbségek joggal érzik úgy, hogy hátrányos megkülönböztetésben van részük. Ennek nyomán könnyen elveszíthetik a rendszer iránti lojalitásukat.

Plurális társadalmakban a többségi uralom a többség diktatúrájához vezethet, ezért ezekben a politikai közösségekben Lijphart szerint olyan demokratikus berendezkedésre van szükség, amely a szembenállás helyett a közmegegyezést hangsúlyozza, befogadó, és nem elégszik meg a minimális többségi hatalommal, hanem annak minél szélesebb körben történő kiterjesztésére tesz kísérleteket. Ezt a modellt nevezzük konszenzusos demokráciának.

A konszenzusorientált modellt mindezek alapján egyfajta reakciónak tekinthetjük a többségi hatalommal szemben. Lijphart e reakció eredményeként dolgozta ki azt a több-

séget korlátozó nyolc mozzanatot, amely a konszenzusos modell lényegét adja. A két mintaországra, Belgiumra és Svájcra egyaránt jellemző, továbbá jó néhány más országra részben vagy többé-kevésbé jellemző közmegegyezési demokráciamodellel nyolc elemét az alábbiakban foglaljuk össze.

Az első jellemző a végrehajtó hatalom megosztása és a nagykoalíciók gyakorisága. A közmegegyezés elve szerint a végrehajtó hatalmat minél nagyobb mértékben meg kell osztani, átfogó koalíciók, akár nagykoalíciók létrehozásának útján. A nagykoalíció példája a svájci héttagú végrehajtó hatalmi testület, a Szövetségi Tanács. Ebben a szervben részt vesz a három nagy párt, a Szociáldemokrata Párt, a Szabadelvű Párt és a Kereszténydemokrata Párt (amelyek mindegyike a mandátumok egynegyedével rendelkezik az alsóházban), valamint a Svájci Néppárt. Ez a négy párt – az úgynevezett „varázsformula” segítségével – osztja el egymás között a hét végrehajtó tisztséget. Az utóbbi időkben a Svájci Néppárt jelentősen megerősödött, és ez a varázsformula reformját vetíti előre.

A második sajátosság a formális és informális hatalom szétválasztása. Az elem lényegét a két mintaállam példáján jól lehet érzékeltetni. A svájci Szövetségi Tanácsot a törvényhozás választja, de a későbbiekben sérthetetlen, tehát nem lehet bizalmatlansági szavazást lefolytatni vele szemben. Amennyiben a törvényhozás leszavaz egy a kormány által beterjesztett javaslatot, abból nem következik sem a tanács tagjának, sem a tanács egészének lemondása. Ez a hatalmi ágak formális szétválasztását jelenti, amely egyben fokozza mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom függetlenségét. Belgiumban parlamentáris rendszer működik, amelyben a végrehajtó hatalom a parlament bizalmától függ. A belga kormányok azonban így is sokszor gyenge, nem egységes

koalíciókból állnak össze, és kénytelenek folyamatos alkukat kötni a törvényhozással.

A harmadik tulajdonság a kiegyenlített kétkamarás rendszer és a kisebbségek képviselete. A második kamara létrehozásának legfőbb indoka az egyes kisebbségek külön képviselete. Ez a képviselet azonban csak két feltétel esetén tölti be feladatát: egyrészt az alsóháztól eltérő rendszer szerint kell megválasztani, másrészt valódi hatalommal kell rendelkeznie. A svájci Nemzeti Tanács mint alsóház a népet képviseli, az Államtanács pedig a kantonokat. A két testület azonos jogokkal rendelkezik, és egymással mellérendelt viszonyban áll.

A negyedik jellemző a kettőnél több nagypárt léte, vagyis a sok- vagy többpártrendszer. Ez a feltétel a heterogén társadalmakban szinte magától értetődő. A többpártrendszer három vagy annál több releváns, a törvényhozásba bejutni képes pártot jelöl, ahol általában egyik párt sem közelíti meg a többségi státuszt.

Az ötödik sajátosság a többdimenziós pártrendszer. A társadalom plurális jellege főként a népességen belüli törésvonalak következménye. A törésvonalak sokasága miatt beszélhetünk többdimenziós pártrendszerekről. A legáltalánosabbak a vallási, a nyelvi és a társadalmi-gazdasági törésvonalak.

A hatodik jellemző az arányos képviselet. A többpártrendszer kialakulását a választási szisztéma is befolyásolja. Az arányos választási rendszer lényege és egyben célja úgy elosztani a pártok között a parlamenti mandátumokat, hogy az megfeleljen az egyes pártok által megszerzett szavazati arálynak. Ez a módszer reprezentálja a legjobban a választói akaratot.

A hetedik fontos tulajdonság a területi és egyéb föderalizmus és decentralizálás. Svájcban a központi hatalom

megoszlik a központi kormány és a huszonhat kanton tartomány között. Ez a föderális megoldás az egyik legjobb módja annak, hogy autonómiát biztosítsanak a különböző társadalmi csoportoknak. A területi módszer mellett más módon is megoldható az autonómia, főként ott, ahol az „altársadalmak” nem egy bizonyos földrajzi helyen koncentráálódtak. Erre Belgium a jó példa, ahol a flamand és a vallon közösségeknek saját törvényhozásuk van (kezdetben kulturális tanácsként szerepeltek, de már akkor is törvényhozó testületként működtek): főként a részben területi alapon szervezett oktatási és kulturális ügyekben jogosultak dönteni.

Végül a nyolcadik sajátosság az írott alkotmány és a kisebbség vétőjoga. Írott alkotmányok rögzítik az állam alapvető szabályait. Ezeket csak minősített többséggel, bonyolult eljárásban, hosszú procedúrával, sok egyeztetéssel és egyetértéssel, esetleg néprészvétellel lehet módosítani. A svájci alkotmány módosításához népszavazást kell tartani, amelynek mind országos szinten, mind a kantonok többségében pozitív többségi eredményt kell hoznia. Ez a kitétel kisebbségi vétőt biztosíthat az egymással összefogó kisebb kantonoknak. A belga alkotmányt mindkét törvényhozó házban elért kétharmados többséggel lehet módosítani, és itt is találunk kisebbségi vétőt.

A konszenzusos modell főbb jellemzőinek számbavétele után megállapíthatjuk, hogy nemhogy a modelltől többé-kevésbé távolabb vagy közelebb lévő országok, de még maguk a modellországok is nehezen szuszakolhatók bele a modell közepébe, hiszen a világ éppenséggel változatos, és éppen változatosságában gyönyörködött. A többségi elvű országok halmazában is viszonylag kevés országot találunk, amely minden szempontból a modellbe tartozik, és az is megállapítható, hogy még a modell maga sem feltétlenül mindig azt a képet mutatja, amelyet a teória a képbe belelát.

Mégis azt kell állítanunk, hogy e két modell tökéletesen alkalmas az összehasonlító vizsgálatokra, amelyek során arra a következtetésre juthatunk, hogy a földgolyóbis országainak nagy része mindkét modellből összehoz bizonyos elemeket saját rendszerének működtetéséhez. A glóbusz demokráciái lényegében egyaránt vegyes modellek, olyik ehhez, olyik pedig ahhoz a szisztémához állván közelebb.

Ugyanakkor szólnunk kell még arról, hogy a két szélső modell egyaránt nyolc-nyolc jellemzője mellett további három jellegzetesség is megfigyelhető, amelyek az évek során a változatos lijpharti életműben különböző súllyal jelentek meg demokráciamodellekről szóló monográfiájának különböző kiadásában. Ezeket a jellemzőket röviden a következőkben foglaljuk össze.

Az első jellemző a jegybank függetlensége. Eredetileg a konszenzusos modellre a központi bank függetlensége volt a jellemző, a többségi modellben pedig a jegybank a kormány alávetettségében állt, de az európai uniós jogalkotás miatt az EU-tagállamokban a jegybank kormánytól való függetlensége ma már nem lehet kérdéses. Nagy-Britanniában 1997 óta független a központi bank.

A második sajátosság az alkotmánybíráskodás. A demokráciákban a bírói felülvizsgálat a lehető legváltozatosabb képet mutatja világszerte, de tény, hogy a többségi modellhez kevésbé, a konszenzusos modellhez pedig inkább passzol az alkotmánybíráskodási tevékenység szervezeti megjelenése. Ma már ugyanakkor a határ nem olyan éles, mint korábban, a konszenzusos modellhez közelebb álló országok némelyikében nincs elkülönült alkotmánybíráskodás, miközben a többségi rendszerekben megjelent a bírói felülvizsgálat kezdetben enyhébb, majd egyre erősebb formája, így ez az elhatároló ismérv napjainkban már aligha képezhet jelentős különbséget a két modell között.

Végül a harmadik tulajdonság a közvetlen demokrácia. A többségi demokrácia első ránézésre inkább látszik képviselői demokráciának, mint a közmegegyezéssel működő közvetlen demokrácia intézménye jobban kifejlődött. A többségelvű modell eme utolsó eleme a parlamenti szuverenitás elvéből következik, ugyanis ha minden hatalom a parlamenti többség kezében összpontosul, nem marad tér a közvetlen demokrácia intézményeinek. A parlamenti szuverenitás első megközelítésben összeegyeztethetetlen a népszuverenitással, e modellben tehát szinte kizárólagos képviselői demokráciáról beszélhetünk. Távolról figyelve azt hihetnénk, hogy a Westminster-típusú demokráciából hiányoznak a közvetlen demokrácia eszközei. Lijphart éppen ezzel szemben állítja példának Svájcot, ahol igen elterjedt és szinte már művészi fokra emelkedett a népszavazás elmélete és gyakorlata. Ebből azt a hibás következtetést vonhatnánk le, hogy a közvetlen demokrácia a konszenzusos modell egyik eleme. Belgium történelme során azonban mindössze egy országos népszavazást tartottak, miközben az Egyesült Királyságban többször is tartottak már referendumot, országrészi szinten és országosan egyaránt. Nem mondhatjuk hát, hogy vagy a többségi, vagy a konszenzuális rendszer jellemzője lenne a népszavazás, ugyanis mindkét modell alapvetően képviselői demokrácia, a közvetlen demokrácia elemei egyikhez sem tartoznak inherensen. Lijphart szerint ugyanis maga a népszavazás intézménye alapvetően többségi típusú, hiszen az igen-nem válaszok közötti eredményt a többség határozza meg. Még az is kijelenthető, hogy a népszavazás a Westminster-modellnél is többségelvűbb vagy inkább többségelvű, mert a kisebbségek, ha összefognak, könnyen terjeszthetik elő ügyüket, és a többséget akár maguk mellé is állíthatják. A svájci példa némileg oldja ezt a tompa, elfogult kijelentést,

Svájcban ugyanis az intézmény sok esetben összekapcsolódik a tömegek kezdeményezéseivel. A népszavazás lehetőséget ad a kisebbségeknek, hogy érvényre juttassák kívánságaikat a választott képviselők többségének akarataival szemben. Mindezek okán összességében megállapítható, hogy a közvetlen demokrácia a képviseleti demokrácia antitézisének szolgáltatója, vagyis nem a többségi vagy konszenzuális modellek sajátja, hiszen nem tekinthető sem tipikusan többségelvűnek, sem egyértelműen konszenzustípusúnak.

A többségi és a konszenzusos demokráciamodellek fő jellemzőinek áttekintése után megállapíthatjuk, hogy Lijphart jelentősen hozzájárult a politika jobb megértéséhez és a politikatudomány fejlődéséhez, ugyanakkor tételei változékony érvényességűek és változó erősségűek aszerint, hogy mely országcsoportokat mely történelmi pillanatban és milyen előfeltevések alapján vizsgálunk meg. A politikatudományi igazságok természetéről mondottak tükrében azonban leszögezhető, hogy Lijphart felfedezései a lényegét érintették, és nélkülük sem a demokráciák, sem más politikai rendszerek valóságos természetét nem ismerhetnénk meg kellően, hiszen a demokráciamodellek mind jobb megismerése a demokrácia mint politikai rendszer iránti elkötelezettséget is erősítheti. Ezzel azt állítjuk, hogy a demokráciák tanulmányozása hasznos és nemes tevékenység, amely nemcsak tudományos, hanem társadalmi célokat is szolgál.

ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIÁK ÉS KORMÁNYFORMÁK

Az előző fejezetben részletesen ismertetett lijpharti modell sokat változott, módosult, pontosodott – és némileg túlterhelte is vált – az elmúlt évtizedekben. A modellnek a kormányformákkal összevetett verziója azonban csak viszonylag későn alakult ki, midőn a szerző ezt az összefüggést is kidolgozta. Ezért a továbbiakban még maradnunk kell e jelentős szerző életművénél, mielőtt a kormányformák konkrét vizsgálatára térnénk.

Mint ismert, Lijphartot a „konszocializmus atyjaként” is szokták emlegetni, hiszen 1968-ban egy publikációjában – amikor még így hívta az egyik demokráciatípust – holland példán keresztül vázolta fel azokat a társulási módszereket, amelyek nagy fokú stabilitást biztosítanak egy mély társadalmi törésvonalakkal átszabdalt államnak.¹⁵³ Lijphart ugyanakkor, mint utaltunk rá, az 1970-es évek közepétől az európai államok demokráciáinak összehasonlítására alkotta meg azt a kategóriarendszert, amely mind a mai napig használatos, a többségi demokrá-

153 HORVÁTH GÁBOR: *Konszocializmus és konfliktus* <http://euhorvath.blogspot.hu/p/szakdolgozatom-i-resz.html>

cia és a konszenzusos demokrácia fogalmát.¹⁵⁴ Az 1980-as években Lijphart a pártok száma és a választási rendszer közötti kapcsolódást is vizsgálta, amely már Duverger¹⁵⁵ óta vitatéma a politikatudományban. Norvégia, Belgium, Dánia és Németország esetében egyaránt azt észlelte, hogy amíg nem létezett arányos választási rendszer, a többségi választási rendszer mellett is a többpárti rendszer funkcionált, s ez nem járt együtt a pártok számának kibővítésével.¹⁵⁶

A többségi demokrácia és a konszenzusos demokrácia fő kérdése az, hogy a politikai uralom milyen arányban kerül a választásokon győztes politikai párt(ok) kezébe, illetve miként oszlik meg az eltérő politikai erők és intézmények között. A demokrácia többségi modelljét, mint utaltunk rá, a szerző a brit Westminster-rendszerről mintázza, amelyben a politikai tagoltság, a kormányzati rendszer struktúrája és a pártrendszer jellegzetességeinek eredményeképpen a hatalom a választásokon győztes párt kezében összpontosul. A végrehajtó hatalmat hatalomkoncentráció jellemzi, mert egypárti, többségi kormány van az élén. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom kapcsolatára az összefonódás jellemző, mivel a kormány a törvényhozás előtt politikailag felelős, másfelől viszont a kormány a pártfegyelem miatt a törvényalkotást kontrollálja. Ez az ellenőrzés akkor teljes, ha a törvényhozás egykamarás, s az általános népképviselő alapján megválasztott alsóházi képviselői elvet nem kompenzálja egy más meggyőződés alapján megvalósuló

154 http://users.atw.hu/humanmenedzser/4_felev/politologia/tetelkidolgozasok_politologia/politologia_kerdese_kidolgozasa_makaijudit.doc

155 Maurice Duverger-től (1917–2014) e dolgozat írása idején búcsúztunk el.

156 TÖRÖK Gábor: *Ahol a bal volt (?) a jobb* ELTE BTK Politikaelméleti Tanszék, Budapest, 1995. <http://mek.oszk.hu/01900/01977/html/>

második kamara. A választást elvesztő párt, az ellenzék csak akkor képes beleszólni a törvényhozásba vagy befolyást gyakorolni a kabinetre, ha a kormánypárt valamely kérdésben megosztott. Ha az ország struktúrája egységes és központosított, az fokozza a hatalomkoncentrációt, mint ahogy az is, hogyha a parlament szuverenitását nem korlátozza írott alkotmány, továbbá ha nem biztosítottak vagy legalábbis nem kiterjedtek a közvetlen demokrácia intézményei. A hatalomkoncentráció lehetősége elsősorban akkor valósul meg, ha a politikai kultúra homogén, a pártrendszer egydimenziós, és többségi választási rendszer következtében stabil kétpártrendszer funkcionál.

A második ideáltípus, mint jeleztük, a konszenzusos modell, amelyet Lijphart leginkább a svájci és belga politikai rendszer alapján dolgozott ki. Ebben a modellben a végrehajtó hatalom és a törvényhozás több párt között van megosztva, és a politikai intézmények struktúrája lehetőséget teremt a politikai kisebbség számára a hatalomban való részvételre. A végrehajtó hatalom területén a hatalommegosztást általában koalíciós, sőt sok esetben nagykoalíciós kormány biztosítja, a törvényhozás és a végrehajtás dogmatikusan el van választva egymástól. A különféle kisebbségek képviselőket tudnak felállítani, a törvényhozás kétkamarás, az ország struktúrája föderális vagy decentralizált, továbbá írott alkotmány rögzíti a hatásköröket, és határozza meg a jogrendet. További hatalmi megosztottságot teremtenek a közvetlen részvétel intézményei. A politikai palettát sokpártrendszer jellemzi, amely a többdimenziós politikai tagoltság és a tagolt politikai kultúra, valamint az arányos választási rendszer következménye.¹⁵⁷

157 KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris, Budapest, 2007. 339–341.

Lijphart állítása szerint a plurális társadalmakban a westminsteri demokráciamodell többségelvű szabályozása antideokratikus és veszélyes, mivel a kisebbségeknek a hatalomból való kizárása magával vonzza azt, hogy diszkriminálva érezhetik magukat, és ezért felmondhatják az ország politikai rezsimje iránti engedelmisséget. Ezért – vélik néhányan – ezeknek az államoknak konszenzusos demokráciára van szükségük, olyan rezsimre, amely inkább befogad, és nem kirekeszt.¹⁵⁸ Lijphart szerint a demokrácia konkrét formája azon múlik, hogy az ország kormányzata a választók milyen széles körének érdekeit és akaratát reprezentálja, s mindez függ az állam politikai hagyományaitól és a politikai kultúra fejlettségétől, valamint a társadalom egységességétől vagy megosztottságától is.¹⁵⁹

Lijphart arra is figyelmeztet minket, hogy a többségi és a konszenzusos eszme érvényesülése mindenekelőtt nem politikai rendszerek, hanem intézménycsoportok esetében figyelhető meg. A szerző diagramon rajzolta meg a többségi és a konszenzuális demokráciák kétdimenziós térképét, és ezen helyezte el az elemzésébe bevont országokat. Doktrínája alapvetően a nem konszenzuális, helyesebben inkább többségi demokráciákat különbözteti meg, a rendszerek egy hányada az első dimenzióban (horizontális hatalommegosztás) a konszenzusos, míg a második dimenzióban (vertikális hatalommegosztás) inkább a többségi elvet követi, és aztán fordítva.¹⁶⁰

158 *Plurális társadalom* Szótár plurális társadalmaknak, <http://tarstudszotar.adatbank.transindex.ro/?szo=62>

159 BAYER József: Hány párt is kell nekünk? ÉS, 2000. feb. 25. <http://www.es.hu/old/0008/publi.htm>

160 ONDRÉ Péter: Westminsteri kirándulás, Politikatudományi Szemle, 2012/1. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_1szam/ondre.pdf

Ennek magyarázatára Lijphart kidolgozott egy öt plusz öt elemből álló kritériumrendszert, amelynek segítségével egy adott politikai rendszer besorolható egy bizonyos kategóriába. A tíz ismertetőjegyet két dimenzióra osztotta fel. Az első dimenzió a végrehajtó hatalom ténykedésével és a pártrendszerral, továbbá a végrehajtó hatalom és a pártok kontaktusával foglalkozik. Második dimenziója a „föderális-unitárius” elnevezést viseli, és azon áll, hogy a hatalom centralizált vagy decentralizált-e. Mind a két dimenzió szoros összefüggésben áll a legfontosabb politikai alapelvvel, a hatalommegosztás elvével. A hatalommegosztás problematikájából a jelen esetben releváns kérdések a végrehajtó hatalom és a törvényalkotás kontaktusát érintik. Lényeges, hogy a rendszerek többsége még az elmélet atyja szerint is vegyes mintát alkalmaz, a két alaptípus „vegytiszta” előfordulására csak szerény mennyiségben találunk konkrét példákat. A szerző fejtegetéseinek lényegét a nyugati demokratikus rezsimek besorolása jelentette, a kritériumrendszer is ezek alapján született meg.¹⁶¹

Az első dimenzió öt kritériuma: „a végrehajtó hatalom koncentrációja egypárti rendszerben versus a végrehajtó hatalom megosztása többpárti rendszerben; a törvényhozó-végrehajtó kapcsolatok, amelyekben a végrehajtó hatalom a domináns, versus törvényhozás és végrehajtás konszenzusos egyensúlya; kétpárti rendszer versus többpárti rendszerek; többségi és aránytalan választási rendszerek versus arányos képviselő és végül pluralista érdekcsoport-rendszerek versus összehangolt és korporatív érdekcsoporti rendszer, amelynek a célja a kompromisszum és egyeztetés”.¹⁶²

161 TÓTH László: Erőterek, kommentár, 2012/4. http://kommentar.info.hu/iras/2012_4/eroterek

162 LIJPHART, 1999. 3–4.

A második öt pont a föderális-unitárius dimenzióra vonatkozik: „egységes és centralizált kormányzat versus szövetségi és centralizált kormányzat; a törvényhozó hatalom összpontosítása egykamarás törvényhozásban versus törvényhozó hatalom két egyformán erős, de differenciáltabb kamarával; rugalmas alkotmányok, amelyeket egyszerűbb módosítani, versus merev alkotmányok, amelyeket csak rendkívüli többséggel lehet módosítani; olyan rendszerek, amelyekben a törvényhozás döntései felett nincs bírói kontroll, versus bírósági felülvizsgálat az alkotmánybíróságok vagy a legfelső bíróságok által és végül központi bankok, amelyek függnék a végrehajtó hatalomtól versus független központi bankok”.¹⁶³

A lijpsharti modell kétségbevonhatatlan rokonszenve a konszenzusos demokrácia iránt normatív vonatkozásokat is megmutat. A demokrácia többségi módozata szerint a demokrácia nem más, mint egy többség általi kormányzás, amely a kizárás kevésbé demokratikus elvét részesíti előnyben. A plurális és kevésbé homogén országokban a többségi kormányzat nemcsak demokráciaellenes, hanem veszélyes is lehet, hiszen a kizárt rétegek megvonják lojalitásukat a rendszertől.¹⁶⁴ A két alaptípus között meghatározható lényeges és elemi differencia az, hogy míg a többségi rendszerek logikájában a relatíve homogén társadalmakban a választáson sikert elérő pártok nagy fokú felhatalmazást kapnak programjuk végrehajtására, a konszenzuális rendszerekben – elsősorban a társadalom

és a politikai közösség megosztottsága folytán – olyan mechanizmusok jönnek létre, amelyek az egyes csoportok minél szélesebb döntéshozatali részvételét támogatják, valamint kiiktatják annak esélyét, hogy a kisebbségbe került csoportokat a többségbe kerültek kiszoríthassák a hatalom gyakorlásából.¹⁶⁵

Mint jeleztük, a konszenzusos demokrácia elsősorban a nyelvi és vallási nézőpontból is megosztott Hollandiára és Belgiumra jellemző. Ismert, hogy Belgiumban még a megszokott politikai szerveződések is vallon és flamand szintéren funkcionálnak, így fordulhatott elő, hogy 1999-től 2007-ig hatpárti koalíció volt, amelyet két szocialista, két liberális és két zöld párt alkotott. Hollandiában a szociáldemokraták 1994 és 2002 között a baloldali és a jobboldali liberálisokkal alkottak kabinetet, 2010-ben pedig a liberálisok a kereszténydemokratákkal léptek szövetségre, de őket kívülről a szélsőjobb támogatta.

Aztán persze van olyan nézet is – a magunk részéről nem ezt a nézetet valljuk –, hogy Lijphart, aki 1984-ben, majd 1999-ben két hasonló munkájában fogalmazta meg az ideáltípusosnak tartott két modellt, egy újabb írásában a mintapéldánynak tartott Nagy-Britannia (főleg 1945 és 1970 közötti állapotát tekintve) és Új-Zéland (főleg 1935 és 1996 közötti állapotára vonatkozóan) példái mellett Magyarországot is megvizsgálná (2010 utáni állapotában), és szerepeltetné a többségi demokráciák között.¹⁶⁶ Itt azonban a hazánkkal való foglalkozást későbbi oldalakra halasztva

¹⁶³ Uo.

¹⁶⁴ JAKAB Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében *Jogelméleti Szemle*, 2003/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakabd14.html>

¹⁶⁵ TÓTH, 2012.

¹⁶⁶ TÖRÖK Gábor: *Többségi demokrácia*, http://torokgaborelemez.blog.hu/2010/11/11/282_tobbsegi_demokracia?token=3de5731ba3326f92407bfcc0c6064cd9 Lásd még: NAGY Attila Tibor: A FIDESZ-modell kockázatai

a magunk részéről az alábbiakban a lijpharti életmű kritikai megítélésére szeretnénk koncentrálni.

Márpedig a lijpharti modell kritikái között előkelő helyet foglal el Sartori *Összehasonlító alkotmánymérnök-ség* című munkája, amely szerint a lijpharti modell nem rossz, de messzemenően nem tökéletes.¹⁶⁷ Ráadásul arra a következtetésre is jut, hogy az amerikai rendszer éppen alkotmánya ellenére, nem pedig annak köszönhetően életképes.¹⁶⁸

Ami azt illeti, Sartori nem sokra becsüli a lijpharti modellt túlterjedését. Úgy fogalmaz, hogy a modell eredeti állapotában magyarázó jellegű volt, később azonban túlter-

167 Az olasz–amerikai szerző bírálja a pártrendszer lijpharti leírását, mert szerinte, ha a pártrendszer strukturált, a preferenciák nem szóródnak szét, a többségi rendszerek ellehetetlenítik a kisebb pártokat, továbbá strukturált pártrendszer mellett az arányos választási rendszernek a pártok számát mérsékelő hatását a magában foglalt aránytalansági faktorok (parlamentariizmus, voksok mandátumra váltásának formulája, választókerületek mandátumban mért nagysága) indukálják, sőt strukturálatlan pártrendszer és világos arányos választási rendszer mellett a pártok száma oly mértékben gyarapodik, amennyit a választási hányad engedélyez. Sartori szerint a többségi rendszerek akkor működnek megfelelően, ha kétpárti rendszert alakítanak ki, ez azonban egypárti kabinetet hoz létre, de ez nem garantált, mert a többségi rendszer alacsonyan tartja ugyan a pártok számát, viszont helybeli érdekeltiségeket hangsúlyozó lokalizmust is eredményezhet. Másrészt az arányos rendszer nem szintiszta megjelenésében egyidejűleg nyújthat alkalmas mértékű reprezentativitást és kormányozhatóságot, tiszta formájában viszont feltűnő fragmentáltságot okozhat. Sartori ugyanakkor megjegyzi azt is, hogy az Amerikai Egyesült Államok elnöki rendszere az egyetlen masszívan életképesnek bizonyuló ilyen rendszer.

168 ILLÉSY István: Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, *Jura*, 2004/2, 171–174.

heltté vált, amely sok beleerőltetett dimenziót már láthatóan nem bír el. Lijphart a jelek szerint túlzottan ragaszkodott modellje mindent magyarázó jellegéhez, a doktrína univerzalizálásához, holott az legfeljebb a pártrendszerrel ad korrekt tájékoztatást, amely pedig a választási rendszernek is következménye.¹⁶⁹

Az igazat megvallva Lijphart eredeti problémája a választási rendszerek problémája lehetett – és nekünk is ebből kell kiindulnunk a későbbiekben. Modelljeit eredetileg típusoknak tettelezte, márpedig demokráciatípusoknak igencsak megfelelnek. Azt tudjuk – mondja Sartori –, hogy a típusokat logikailag és módszertanilag hogyan kell kezelni. A modellekről nemigen tudjuk, hogy micsodák, de feltételezhető, hogy sokkal fennköltebb státusú létezők.¹⁷⁰

Persze nem csupán terminológiai problémával állunk szemben, bár kétségtelen, hogy ha konszenzusos demokráciának nevezünk egy modellt, akkor nemigen mondhatjuk, hogy a nem konszenzusos modell ezzel egyenértékű vagy netán jobb lenne, hiszen az elnevezésben már értékítélet, döntés, szimpátia van.

Ráadásul a konszenzusos vagy társulási demokrácia működésének feltétele a politikai elitek együttműködése, koordinációja, és ha ez a feltétel eltűnik a konszenzusos demokrácia definíciójából, akkor a meghatározás nem lehet pontos. Azután a szegmentált társadalmak eredeti meghatározó jegyének Lijphart nem a társadalmi törésvonalak egyszerű kereszteződését, hanem ezek egymást felerősítő halmozódását tekintette, később azonban azokat a társadalmakat

169 SARTORI, 2003.

170 Uo.

nevezte plurális társadalmaknak, amelyek éles társadalmi törésvonalak mentén virtuálisan elkülönült szubtársadalmakra oszlanak.¹⁷¹

Sartori szerint a hatalom széttrancsírozásának felel meg az, ahogyan Lijphart a hatalmakat megosztja.¹⁷² Hallgassuk csak azonban Lijphartot! Mint jeleztük, a konszenzusos modellt nyolc összetevő alapján írja le, amelyek éles kontrasztot alkotnak a westminsteri modell többségi vonásaival. Mind a nyolc elem a többségi elv korlátozását célozza.

Ez a nyolc elem megkívánja vagy ösztönzi „a hatalom megosztását a többség és a kisebbség között (nagykoalíció), a hatalom megoszlását (a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, a törvényhozás két kamarája, illetve számos kisebbségi párt között), a hatalom igazságos elosztását (arányos képviselő) és a hatalom formális korlátozását (a kisebbség vétója révén)”.¹⁷³

Eszerint létezik a hatalom megosztása, a hatalom megoszlása, a hatalom elosztása és a hatalom korlátozása, és mindet szolgálja egy vagy több kritérium. Ennyi hatalomeloszlás azonban talán már túlzásnak tetszhet, hiszen a kisebbségek étvágyának megnövelésével, elszemtelenedésükkel, jelentőségüknek a ténylegesnél jóval nagyobb, esetleg blokkoló megmutatkozásával és számos egyéb nehézséggel jár.

Ugyanakkor a többségi demokráciában is vannak akár intézményesnek is tartható korlátok, amelyek kedveznek

a politikai kisebbségeknek, azaz a kisebbségi véleményeknek, mert – mint fentebb láthattuk – ha nem volnának ilyen korlátok, nemigen maradna fenn a demokrácia, ahogyan ezt az antik Athén példája, elméleti megfontolások, számos nyugati gyakorlat és Sartori fejtegetései is mutatják.¹⁷⁴

Ezzel a demokráciafelfogással eljutunk az amerikai alapító atyák, valamint Tocqueville és John Stuart Mill demokráciaelméleteiig, továbbá a többség zsarnokságának megakadályozására tett kísérletekig, amelyekről már szóltunk.¹⁷⁵

Ami azt illeti, a demokrácia megértése sokat változott az elmúlt fél évszázadban. A politikatudomány – mint fiatal tudomány – szemlélete is módosult a hatvanas–hetvenes évek és a nyolcvanas–kilencvenes évek között. Ma azonban mintha újból a determináltság, exportálhatatlanság és a helyi sajátosságok fokozott figyelembevétele uralná el a demokráciáról folyó diskurzust.¹⁷⁶

174 Részletesebben lásd SARTORI, 1999.

175 Itt annak leszögezése lehet érdekes, hogy Lijphart munkásságával már kezdetben nemes célokra törekedett. A koherens és módszeres demokráciakutatások hajnalán az volt a célja, hogy szembeszálljon a kor meghatározó tételével, melyet mindenekelőtt a nagy hatású Gabriel Almond vallott, miszerint a jól működő demokráciák brit vagy skandináv típusúak, és az arányos választási rendszerek koalíciós kormányokat eredményezvén rosszul működnek. Lijphart ellenpéldája hazája, Hollandia volt, később azonban az itt felfedezett igazságok erejét kiterjesztette Svájcra, Belgiumra, Ausztriára, sőt még az egykori Libanonra is. Kimutatta, hogy demokrácia széttöredezett politikai kultúra közepette is működhet, ha a felek társulásra és nem a többségi elv feltétlen megvalósítására igyekeznek. Akárhogyan alakult is Lijphart elmélete a későbbiekben, ez a megállapítása nagy jelentőségű a politikai gondolkodás történetében. Általa jobban értjük a demokráciát, mint korábban értettük.

176 Ennek felduzzadt irodalmából lásd BÍRÓ Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Osiris, Budapest, 2003.

171 LIJPHART, 1984, 22.

172 Soltész Erzsébet találó fordítása. SARTORI, 2003, 96.

173 A lijpharti idézetet ugyancsak Soltész Erzsébet fordításában élvezhetjük, uo.

Lijphart mindenesetre a kormányzati rendszereknek is nagy tudója. Az ezredfordulón ráadásul szintetizálta a politikai rendszerekről (demokráciák) és a kormányzati rendszerekről (parlamentáris és elnöki rendszerek) szóló elméleteit. Ezzel azt is kimutatta, hogy mely kormányformájú államok teljesítenek jobban a demokráciák világméretű versenyében. Ezzel a kérdéssel más szerzők is behatóan foglalkoztak, és mi is visszatérünk majd rá máskor, de itt azt tartjuk feladatunknak, hogy a demokráciákat most a kormányformák felől közelítsük meg, és lefektessünk néhány igaznak hitt tételt a kormányforma nem is olyan egyszerű fogalmával kapcsolatban.

A KORMÁNYZATI RENDSZEREK RENDSZEREZÉSE

Kormányformán a kormányzati rendszert értjük, amelyet régebbi magyar szóval kormányrendszernek is nevezhetünk.¹⁷⁷ A jelenség, amelyet e kifejezés megnevez, mindhárom szóösszetétellel kifejezhető, más szóösszetételek azonban (mint például a kormányzati forma vagy a kormányzási rendszer és más hasonló kifejezések) nem alkalmasak a használatra.

A kormányzati rendszer a demokratikus politikai rendszer része.¹⁷⁸

Nyilvánvalóan minden állam kormányzásának, csakúgy, mint az államirányítás egyéb alrendszerének, van valamilyen szerkezete, váza, mechanikája, formája, formátuma, rendszere. Kormányzati rendszerről azonban csak a hatalommegosztás viszonyrendszerében érdemes beszélni. Irán, Észak-Korea vagy Belarusz kormányzati formája nem kormányforma, mert hiányzik belőle a kormányforma fogalmi eleme, a törvényhozás demokratikussága.

A „demokratikus kormányforma” kifejezés ezért bizonyos fokig túlírt fogalom, mert kormányformákról a demokrá-

177 A politikatudományban a *kormányrendszer* kifejezést általában nem használják, holott a kifejezésnek nemes hagyományai vannak.

178 Ennek a kijelentésnek a háttérét kívánja megvilágítani ez a fejezet.

ciókon kívüli világban nem érdemes beszélni. Ugyanez vonatkozik bizonyos mértékig a „modern kormányformák” kifejezésre is, amennyiben kormányformákról csak a hatalommegosztás megjelenése óta beszélhetünk, vagyis minden kormányforma végtére is modern kormányforma, ha a kormányformát a fenti szűk értelemben használjuk.

A modern vagy demokratikus kormányzati formák – választott nevükön kormányformák, kormányrendszerek vagy kormányzati rendszerek – a hatalommegosztás dimenzióiról tájékoztatnak minket. Kormányformán az államhatalmi ágak mozgását, egymáshoz való viszonyának dinamikáját értjük.¹⁷⁹

Ugyanakkor a kormányzati rendszer mindenekelőtt maga konkrét működésében vizsgálható. Az államhatalmak elválasztásának klasszikussá vált tana az államszervezetet – mint az alkotmányjog-tudomány általában – statikusságában mutatja meg, míg a kormányzati rendszer az államhatalmi ágak közül csak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatáról ad információt számunkra, méghozzá a kapcsolatot mozgásában, működésében, funkcionalitásában, érvényesülésében, dinamikájában mutatva be. A kormányzati rendszer egyfajta relációs szisztéma, amely a tágabb értelemben vett kormányzásban részt vevő államhatalmi ágak egymáshoz való viszonyának funkcionalitását írja le.¹⁸⁰

179 Helyes tehát, ha a nem demokratikus kormányzati formákat nem nevezzük kormányformáknak vagy kormányzati rendszereknek, éppen ezzel különböztetve meg a demokráciák kormányformáját a különböző autokráciák kormányzási modelljeitől.

180 Erről lásd TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, államszervezet. IN: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2012 79–84. Vö. DEZSŐ Márta – BRAGYÓVA András: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989, és PÉTERI Zoltán: *Az államok*

Mindebből az következik, hogy elmúlt korok kormányzásainak egyes formáit nem tekintjük kormányformáknak, vagyis az úgynevezett történeti kormányformák, az archaikus kormányformák és más régmúlt időket idéző kormányzati alakzatok számunkra legfeljebb a valódi értelemben vett kormányformák történeti előzményeiként, előképeiként, bevezetéseként értelmezendők.¹⁸¹

Az Egyesült Államok – mit utaltunk rá – a XVIII. század legvégén alakulván kifejezetten demokratikus államcél által vezettetve jött létre, még akkor is, ha a demokrácia működtetésében kezdetben – és még nagyon sokáig azután is – a lakosságnak csak egy töredéke vehetett részt.¹⁸² Ez a szűk réteg azonban kétségtől demokratikusan működtette az államot, illetve a föderációt, amiképpen egy nagyon szűk réteg demokratikus választásain múlott a XVIII. század végi Nagy-Britannia kormányzása is, de a működtetés kétséget kizáróan demokratikusnak bizonyult.

A demokrácia szempontjából a XIX. és XX. században mind az Egyesült Államokban, mind az Egyesült Királyságban (Nagy-Britanniában) a demokrácia működtetésében részt vevő nép, vagyis a démosz kiszélesítése történt, a demokratikus jogok kiterjesztése a lakosság mind szélesebb rétegeire, vagyis a démosz számszerű növekedését figyelhetjük meg.

rendszerezése: államtípusok és államformák. IN: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Bótor, Miskolc, 1997, 108.

181 Ezekre a formátumokra és azoknak a fentiektől eltérő értelmezésére lásd MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003, 520.

182 Lásd erről korábbi fejtegetéseinket az előző fejezetben. Az „államcél” kifejezést itt ugyancsak sajátosan használjuk, de ennek indokolása nem tartozik közvetlen tárgyunkhoz.

Azt állítjuk tehát, hogy a két legfontosabb kormányforma prototípusa demokratikus műfajban keletkezett, vagyis mind az Egyesült Államok által választott prezidenciális kormányforma, mind a Nagy-Britanniában mintegy kétszáz éve fokozatosan kialakult parlamentáris kormányforma eleve demokratikus burokban született. Épeszűen természetesen nem lehet vitatni a demokrácia két évszázaddal ezelőtti és mai szintje közötti különbségeket, de az állítás nem is e nyilvánvaló különbségeket tagadja, hanem a szerves fejlődés evidenciáját hangsúlyozza.¹⁸³

De hiszen sok esetben éppen a demokrácia legnagyobb teoretikusai vallják be azt a tényt, hogy időnként gondban vannak a demokrácia meghatározásának intézményi feltételeivel. Egy demokrácia megítélésének első szintje az institutionális szint. Létezik a demokráciának olyan besorolása, amely egy bizonyos szinttől egy bizonyos szintig osztályozza az országokat a demokrácia milyensége, minősége és jellege szempontjából. Erre nézve változatos mérőberendezések ismertek, és másutt magunk is előjövünk még e problémával, de már itt jeleznünk kell, hogy egy bizonyos minimumszint feltétlenül szükséges ahhoz, hogy egy országot demokráciának tartsunk, és a küszöb alatt nem tekinthetünk demokráciának egyetlen országot sem, bármilyen csábító is eltekinteni a mértékegységtől.

Arend Lijphart egy frissebb művében például felteszi a kérdést, hogy vajon a demokráciának nem minimum-

feltétele-e az általános választójog.¹⁸⁴ S mivel a válasz nem lehet kétséges, kénytelen bevallani, hogy úttörő könyvében természetesen maga is demokráciának tartotta – s ekként vizsgálta – az Egyesült Államokat, holott az USA-ban az általános és egyenlő választójog nem valósult meg egészen az 1965-ös választójogi törvényig.¹⁸⁵ Ebből a szempontból nyilvánvalóan kérdéses, hogyan értékeljük (például) Bill Clinton 1993-as elnöki beiktató beszédét – hogy csak egy példát említsünk –, amely „a világ legrégebbi demokráciájának” nevezte az Egyesült Államokat. S mit szólnunk a kétségtelenül csodálatos demokráciában működő Ausztráliához, amely csak 1962-ben terjesztette ki a választójogot az őslakos – *aborigine* – lakosságra? Vagy mit magához Svájcához, a világ egyik legrégebbi demokráciájához, amely csak 1971-ben vezette be a nők szavazati jogát?¹⁸⁶

Ezek azok a kérdések, amelyek már csak azért is nyugtalanítók, mert teoretikusan a megnevezett országok egyértelműen demokráciáknak számítottak már jóval a mindenkire valóban kiterjedő általános választójog bevezetése előtt. Maga Lijphart ugyancsak kétségkívül demokráciáknak tartotta őket híres könyvében, holott az ő kritériumrendszeréhez az is hozzátartozott, hogy az adott állam huzamosabb ideig – legalább a második világháború vége óta – demokráciaként működjék.¹⁸⁷

Ezért van az, hogy a magunk részéről a demokráciát történelmileg egyre inkább kiteljesedett s még kiteljesedő,

183 Az ezzel részben ellentétes álláspontra lásd Tóth Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. IN: Tóth Judit - Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex, Budapest, 2006, 113–130.

184 LIJPHART, 1999.

185 LIJPHART, 1999. Vö. LIJPHART, 1984.

186 Svájc esetében indokolt szavazati jogról beszélni a választójog helyett. Erről a különleges kormányformák kapcsán lesz szó.

187 Vö. LIJPHART, 1984.

feltehetően a jövőben is mélyülő folyamatnak tekintjük, a világ egyik sorsaként értékeljük, és tulajdonképpen – a demokraciaelmélet klasszikusai alapján – „visszamenőleg megelőlegezzük” az olyan országoknak, amelyek mai kormányformája akkor alakult ki, amikor a demokráciájuk még csak kezdeti lépéseit tette a történelmileg győztes úton.

További demokraciaelméleti diskurzusokba most nem bocsátkozva – pontosabban nem itt bocsátkozva – azt emeljük ki, hogy az egyes kormányformák klasszikus prototípusait, az Egyesült Államokat, az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Svájcot demokráciáknak tekintjük attól a pillanattól kezdve, hogy kormányformájuk először kialakult, és úgy találjuk, hogy a demokráciastúdiumok állását többé-kevésbé számba véve ezzel túl nagy hibát nem követhetünk el.¹⁸⁸

A kormányzati rendszer ugyanis nem közvetlen, hanem csak távoli kapcsolatban van azzal a ténnyel, hogy a demokrácia működtetésében milyen széles rétegek vesznek részt. A politikai rendszer hasznélvezői – vagyis azok, akik a politikai rendszer működtetésének áldásait élvezik és árát fizetik – nem feltétlenül azonosak a rendszer működtetőivel, még demokráciákban sem. A mai demokráciák a két kategória azonosítása, összenövése, átfedése, egymásba csúszása irányába hatnak, és céljuk a közjónak oly módon való biztosítása, hogy a rendszer hasznaiból részesülők lehetőleg felelősséget is vállaljanak a rendszer működtetésében, vagyis éljenek a kormányzás irányát meghatározó szavazati jogaikkal (ideértve magát a választójogot is).¹⁸⁹

188 A négy kormányforma a parlamentáris, az elnöki, a félelnöki és a svájci (kolleghiális) kormányforma.

189 A demokrácia céljáról lásd korábbi fejtegetéseinket az előző fejezetben.

A kormányrendszer működtetéséhez azonban az szükséges, hogy a törvényhozás demokratikus legyen, márpedig a törvényhozás demokratikussága nem függ a démosz méretétől. Kormányrendszerről akkor van értelme beszélni, ha biztosítva van a törvényhozás működésének és a törvényhozásba való választásoknak a demokratikussága.

Ezért a politikai rendszer demokratikus működtetéséhez természetesen szükség van a démoszra, ráadásul az is kívánatos, hogy e démosz minél szélesebb legyen.¹⁹⁰ A kormányzati rendszer működtetéséhez azonban nem a demokráciakritériumok egységes érvényesülésére, hanem a törvényhozás demokratikusságára van szükség, ehhez pedig az kell, hogy a demokratikus jelleg megjelenjék mind a törvényhozási választásokban, mind a törvényhozás mindennapi működésében. Jogállamok számára a jog uralma, az alkotmány felsőbbrendűsége és elsődlegessége, a bírói felülvizsgálat, a technokrácia, a bürokrácia, a logokrácia és más -kráciák mellett az a követelmény, hogy a törvényhozás létrehozása és működése (mint eljárás) demokratikus legyen.

Márpedig a választás elemének figyelmen kívül hagyásával nem érthetjük meg a kormányformák közötti különbségek lényegét sem. A prezidenciális és a parlamentáris kormányrendszer közötti egyik különbség éppen az, hogy amíg a törvényhozó hatalom mindkét kormányformában – nagyjából-egészében vagy többnyire – választás útján ke-

190 Vö. DAHL, 1971. Lásd még John D. MAY: Defining Democracy: A bid for Coherence and Consensus, *Political Study*, 1978/1, 1–14. A démosz szélességéről lásd DAHL, 1996, 13–24.

rül pozícióba,¹⁹¹ addig a végrehajtó hatalmat csak az elnöki rendszerben választják, a parlamentáris rendszerben pedig nem.¹⁹² Ez döntő különbség.

A választás elemének hangsúlyozása már csak azért is fontos, mert Magyarországon a parlamentarizmusnak egy különös, összességében azonban aggályos felfogása látszik uralkodóvá válni. A közkeletű magyar felfogás szerint a parlamentáris végrehajtó hatalmat természetesen nem a nép választja ugyan, de a választás eleme a végrehajtó hatalom felállításában is tetten érhető.¹⁹³

Ezzel szemben a tény az, hogy a prezidenciális kormányformában a végrehajtó hatalom vezetését közvetlenül a nép határozza meg, a parlamentáris rendszerekben pedig nem.¹⁹⁴ A prezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalom fejét közvetlenül a nép választja.¹⁹⁵ A parlamentáris rendszerekben azonban a végrehajtó hatalom fejét nem választja senki.¹⁹⁶

191 A parlamenti második kamarák választásáról vagy kvázi választásáról, esetleg bizonyos tagjainak – vagy akár egészének – kinevezéséről nem itt szólnunk. A törvényhozás alsóházának létrejötté azonban minden kormányforma esetében egyértelműen választással történik.

192 A miniszterelnök közvetlen választására vonatkozó sikertelen történelmi kísérletről – melyet Izrael Állam 2000-ben bevezetett, és aztán gyorsan elhagyott – ugyancsak nem ezen a helyen szólnunk.

193 Hogy a parlament általi választás – úgymond – nagyobb legitimitációt biztosítana a miniszterelnöknek, mint az államfő általi kinevezése, olyan felfogásra vall, amelyet nem tudunk osztani.

194 A parlamentáris kormányrendszer államfőjét nem tekintjük a végrehajtó hatalom fejének. Lásd erről SZENTPÉTERI NAGY, 2005.

195 Az USA elnökválasztását cizelláló úgynevezett elektori szavazás formálisan közvetett, valójában azonban kvázi közvetlen választásáról pontosító céllal csak ennyiben emlékezünk meg.

196 Magyarország ebben a tekintetben kifejezetten a kivételek közé számít.

Ez az állítás nem túlzó állítás.¹⁹⁷

A parlamentáris végrehajtó hatalom nem választott, hanem kinevezett hatalom. Tagjait nem a nép és még csak nem is a parlament választja. A parlamentáris végrehajtó hatalom minden vezető tisztségviselője az államfőtől kapja a megbízatását.¹⁹⁸

Ugyanakkor szociológiailag csakúgy, mint politikailag a parlamentáris végrehajtó hatalom tulajdonképpen választott hatalomnak számít – mint erre másutt utalni fogunk –, de közjogilag természetesen nem számít választott hatalomnak.¹⁹⁹

Parlamentáris kormányzati viszonyok között nemcsak a kormány tagjai, hanem maga a miniszterelnök is az ál-

197 Ugyanakkor e megállapítást az árnyalja, hogy az USA-ban az elektori rendszerű választásnál (egyét kivéve) az adott tagállamban győztes viszi az összes elektori szavazatot – ezzel azért összességében (szövetségi szinten) felülír(hat)ják a választópolgárok akaratát. Másrészt a parlamentáris rendszerekben is természetesen előfordul, hogy vagy a nép által választott parlament választja a miniszterelnököt, vagy az államfőnek azt kell a kormányfői tisztségre kineveznie, akinek – fő szabály szerint – megvan a parlamenti többsége, vagyis áttételesen mégis a választói akaratnak felel meg a végrehajtó hatalom, akkor is, ha kifejezetten nem erre szavaznak (hanem csak az egyes képviselőkre), de áttételesen valójában igen, mert a többség alakíthat kormányt. Ez a jelenség ugyanakkor természetesen semmiféle különleges vonást nem takar, hiszen a parlamentáris rendszer (más jelenségek mellett, de valójában csak e jelenség mögött) éppen ettől a jellegtől parlamentáris.

198 A kormányfőtől a minisztereken át az államtitkárokig adott esetben százas nagyságrendű, de mindenesetre nagy létszámú kinevezésről lehet szó. Mint jeleztük, Magyarországon a miniszterelnököt nem az államfő nevezi ki.

199 Világos, hogy az államfői kinevezés az esetek jelentős, döntő, elsőprő többségű részében csak formalitás, és általában az a kormányfőjelölt kap kormányalakítási megbízást, akit a parlamentben (az alsóházban) amúgy is megválasztának vagy megválasztottak volna. A parlamenti bizalom kifejezése elvileg ettől függetleníthető kérdés, de politikailag az összefüggés sok esetben teljesen transzparens.

lamfőtől kapja a mandátumát, kinevezés útján. A miniszterelnököt a parlamentáris rendszerekben nem a parlament választja, leszámítva néhány atipikus posztkommunista országot, mint amilyen Magyarország.²⁰⁰

Az államfőt ugyanakkor a klasszikus parlamentáris rendszerekben általában nem választja senki, legkevésbé a parlament, még kevésbé annak egyetlen háza, és a legkevésbé sem egyszerű többséggel (a második fordulóban), kivéve néhány teljesen különleges országot, mint amilyen Magyarország.²⁰¹

A parlamentáris kormányzat államfőjét nem tekintjük a végrehajtó hatalom részének vagy fejének, s erről még bőven fogunk szólni, de itt is jelezzük már, hogy a klasszikus parlamentáris rendszerekben természetesen az államfő klasszikusan nem választás útján kerül hivatalába, hanem a trónutódlás szabályai szerint. Az államfő „megválasztására” parlamentáris kormányrendszerben vagy nincsen szükség (mert monarchikus államformáról van szó), vagy a választás problémáját különleges grémium által vagy – kezdetben ritkán, ma már egyre elterjedtebben – közvetlenül a nép által oldják meg.²⁰²

A parlamentáris végrehajtó hatalom irányítóját, vagyis a miniszterelnököt és a kormányt azonban sehol nem választják – sem közvetlenül, sem közvetve –, hacsak éppen nem a parlamentarizmus félreértése eredményeképpen.²⁰³

200 Az ugyanakkor, hogy az államfő másutt is a parlamenti arányokra figyelemmel nevezi ki a miniszterelnököt, természetesen nyilvánvaló dolog.

201 A magyar államfőváltási gyakorlatról ezen értekezés nem szól.

202 Ennek az állításnak a finomítását ez a dolgozat nem tartja feladatának.

203 Ez az állítás igazságtalannak tetszik annak fényében, hogy a parlamentarizmusnak számtalan változata, elhajlása ismert, de ezen a helyen fenntart-

Hiszen éppen ez az a körülmény, a végrehajtó hatalom nem választott, hanem kinevezett jellege –, amely a parlamentáris rendszert parlamentárisrá teszi, és amely megkülönbözteti e rendszert az elnöki rendszerektől.²⁰⁴

Ennek belátása hitünk szerint Magyarországon is kívánatos lenne – az alkotmányelméletben, az alkotmányos szabályokban és a gyakorlatban egyaránt. De itt és most annak az ideje jött el, hogy a fentieket összefoglalva megtegyük azokat a kormányformára vonatkozó megállapításokat, amelyeket a fentiek alapján reményeink szerint immár akadálytalanul megtehetünk.

hatónak tartjuk, ha a parlamentáris kormányzati rendszer belső logikájából indulunk ki.

204 Más különbségek mellett természetesen, ahogy erre a következő fejezet fejtegetései rámutatnak.

A KORMÁNYFORMA DEMOKRATIKUS JELLEGE

Bibó István nagy hatású akadémiai székfoglaló beszédében, *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* című tanulmányában az amerikai prezidenciális rendszer kialakulásáról szólva egyszerű gondolatot fogalmaz meg. Azt állítja, hogy az amerikai államok Londonhoz fűződő kapcsolatát elég volt az államfőhöz való kapcsolat vonalánál elvágni. Az észak-amerikai brit gyarmatok függetlenségét az alapító atyák azzal az aktussal érték el, hogy megszakították a Nagy-Britanniában uralkodó államfővel való kapcsolatot.

Bibó szerint megtanultuk, hogy az amerikai alkotmány „dogmatikus merevséggel alkalmazza és követi Montesquieu elvét, amit némelyek erénynek, mások hibájának tudnak be. Kevésbé van azonban a köztudatban az, hogy az észak-amerikai alkotmány szerzői egyáltalán nem azért követték dogmatikusan Montesquieu elvét, mert demokratikus kötelességüknek tekintették pontosan betartani előírásait. Azért követték, mert történetesen politikai szervezetük történeti előzményeinek, meglevő intézményeik beidegzett technikájának ez a séma jobban megfelelt, mint akár Anglia [Nagy-Britannia], akár Franciaország intézményei. Megint jellemző példája annak, hogy egy elv, egy eszme sohasem hat magában, hanem mindig valamilyen

konkrét politikai, társadalmi közegen keresztül” – állítja a kiváló szerző.

„Mi volt az észak-amerikai fehér lakosságú gyarmatok politikai szervezetének a jellemzője? – teszi fel a kérdést Bibó. Az, hogy volt egy végrehajtó hatalmuk, az angol (brit) korona által kinevezett kormányzó, aki lényegesen függetlenebb és hatalmasabb volt, mint a maga területén az angol (brit) kormány, mert nem a gyarmati törvényhozó testülettől függött, hanem a távoli angol (brit) koronától. Két jellegzetes angol (brit) és európai elem hiányzott tehát ebből a szerkezetből: hiányzott, mert teljesen távoli volt, a cselekvő kormánytól különálló szimbolikus államfő intézménye, és hiányzott a törvényhozó testületnek a végrehajtó hatalom számonkérésére irányuló joga. Ebben a helyzetben a szabadság biztosítéka csak az lehetett, hogy minél több hatáskört biztosítani a törvényhozó testületnek és a bíróságoknak, s ezeket féltékenyen *őrizni, külön tartani* a távoli angol (brit) koronát képviselő kormányzótól.”²⁰⁵

Kedves szerzőnk lenyűgöző pontossággal és éleslátással írja le azt a folyamatot, amely az amerikai kormányzat kialakulásához vezetett, és ezt ennél tömörebben, lényeglátóbban nem lehet leírni.²⁰⁶ Így aztán „a függetlenségi harc fordulatával az egész szerkezet demokratizálására nem kellett mást csinálni – állítja szerzőnk ebben a meghatározó művében –, mint a kormányzókat és a kormányzók mintájára – s nem a távoli, láthatatlan angol (brit) király mintájára – megszervezett *elnöki* tisztséget időlegessé és a nép választásától függővé tenni, s előttünk van az *amerikai prezidenci-*

205 Bibó, 1947.

206 Hasonlóképpen kitűnően írja le ugyanezt a folyamatot EGEDY Gergely: *Konzervatív gondolkodás és politika az Egyesült Államokban*. Századvég, Budapest, 2014, 17–32.

ális demokratikus alkotmány” melyben – teszi hozzá Bibó –, az államfői és miniszterelnöki funkciók egy kézben egyesülnek, s a törvényhozó testület nem buktathat kormányt, viszont, ha akarja, a kormánnyal szemben álló módon gyakorolhatja a törvényhozást.²⁰⁷

Bibónak természetesen ebben a leírásban még ebben az egyszerűsített formában is igaza van. Ma azonban egy hasonló függetlenedés nem ilyen módon folynék le. Az elképzelt ellenpélda a kanadai vagy az ausztrál brit gyarmatok esete, a valóságos példa pedig Szamoa esete, amely nem követett más példát, mint a XX. században függetlenné vált egykori brit gyarmatok példáját – Indiától Nigériáig.

Az említett államok (Szamoa kivételével, amely az államformaváltás történelmileg legújabb példája) egyaránt föderációk, ráadásul nagy területű és többnyire nagy lakosságszámú államok, amelyek a függetlenedéssel nem váltottak kormányformát. Közülük azonban India és Nigéria államformát váltott, míg Kanada és Ausztrália nem.

Mindkét utóbbi állam tehát éppúgy szövetségi állam, mint az Egyesült Államok, ugyanakkor mindkét állam élén főkormányzó áll, a szövetséget alkotó egyes tagállamok (tartományok) élén pedig az ugyancsak az uralkodó által kinevezett kormányzók vagy alkormányzók állnak.

A kormányzói jogkör – mint ez ismert – a parlamentáris kormányrendszerű államok klasszikus államfői jogköréhez hasonlít, legfontosabb jogosítványai között a tagállami vagy tartományi miniszterelnök kinevezése, a tagállami vagy tartományi parlament feloszlata és a bírák kinevezése szerepel. Szövetségi szinten természetesen a főkormányzó

ugyanazekkel a jogosítványokkal rendelkezik a föderáció vonatkozásában.²⁰⁸

A külön miniszterelnök léte világosan mutatja, hogy a függetlenedés – ha nem jár az államfő és a főkormányzó, illetve a tagállami és tartományi kormányzók közötti kapcsolat megszüntetésével – nem eredményezi önmagában vagy automatikusan a prezidenciális kormányformára való áttérést.²⁰⁹ Az amerikai kormányforma kialakulásának magyarázata ugyanakkor nem is ebben, hanem – amiként ezt Bibó pontosan kimutatta – a különös amerikai előtörténetben és az amerikai köztársasági gondolatban van.

Ennek jobb megértéséhez abból a feltételezésből kell kiindulnunk, hogy amennyiben Kanada, Ausztrália vagy Új-Zéland úgy döntene, hogy köztársasági államformában kíván tovább élni, akkor egyetlen szálát kellene csupán elvágnia saját fővárosa és London között, éspedig azt a kapcsolatot, amely a főkormányzót a brit uralkodóhoz fűzi. Ha ezután a főkormányzót – bármilyen eljárással vagy testület által – választhatóvá tennék, akkor előállna az a klasszikus helyzet, amely a parlamentáris utat választott köztársaságokra általánosan jellemző, vagyis a választott államfő és az általa kinevezett kormányfő együttes létének esete.²¹⁰

Ebben a modellben a kormányfő a parlamenti arányokra való tekintettel kapja meg kinevezését, de a kinevezés formálisan az államfőtől érkezik. A modell természetesen

207 BIBÓ, 1947.

208 Ezeket a jogosítványokat részletesebben mutatjuk be a nemzetközösségi királyságok államfőváltásairól szóló írásunkban (megjelenés alatt).

209 Monarchiában – mint jeleztük – nincs prezident.

210 Maga Bibó erről az idézett tanulmányban ugyancsak megnyilvánul, de természetesen az európai kontinensre koncentrálva. Lásd BIBÓ, 1947.

egyaránt működőképes köztársaságok és monarchiák esetén.²¹¹

Márpedig az a tény, hogy Kanada monarchia, éppen úgy, mint Ausztrália vagy Új-Zéland, csupán azzal a következménnyel jár, hogy a hivatalát meghatározott ideig betöltő főkormányzó nem választás, hanem kinevezés útján kerül hatalmába. A megbízatás keletkeztetőjének személye, vagyis a brit uralkodó elvileg felváltható lenne valamely testülettel vagy éppenséggel magával a néppel, mindez azonban nem a kormányformát, hanem az államformát változtatná meg.

Ennek elsősorban az az oka, hogy mindhárom említett demokrácia²¹² esetében szinte tökéletesen működő kormányzati rendszerről van szó, és semmi ok nem mutatkozik arra, hogy a kanadai, az ausztrál vagy az új-zélandi társadalom prezidenciális kormányformát válasszon, ha egyszer valamikor esetleg úgy döntene, hogy köztársasági útra tér.

Az Egyesült Államok azonban akkor lépett a köztársasági útra, amikor kormányformája még nem alakult ki véglegesen.²¹³ Az Egyesült Államok alapító atyái a XVIII. század végén először az államformáról döntöttek, és csak ezt követte a kormányformáról való elhatározás. Ez a sorrend döntő jelentőségű volt a kormányformára nézve, szemben azzal az elképzelt esettel, amikor egy már kialakult kormányformájú monarchia határoz a köztársasági berendezkedés mellett.

211 Az említett országok közvéleményének egy részében tapasztalható köztársasági szimpátiák alapján mindhárom országban választott államfőt „választanának”, ha köztársasági útra lépnének, ahogyan ezt számos erre irányuló javaslat mutatja.

212 Ausztrália, Kanada és Új-Zéland.

213 Lásd Bibó idézett szavait. Bibó, 1947.

Ennek az igazságnak alátámasztására létező történelmi példákat is bőséggel lehet sorolni, de elegendő akár csupán a már említett India példájára gondolni, hogy feltételezésünket igazolva lássuk. India parlamentáris kormányformájának megtartása mellett döntött, amikor 1947-ben a függetlenség útjára lépett, és egyben a köztársasági államformát választotta.²¹⁴

Itt jegyezzük meg ugyanakkor azt is, hogy az egykori afrikai brit gyarmatok példája nem hozható fel maradéktalanul, mert az 1960-as évszám körüli évek Afrikájában a kormányforma-választást egymással versengő hatások harca döntötte el, és kétséget kizáróan jelentős szerepet játszott egyrészt az amerikai példa, másrészt a szovjet minta, amelynek másolására jó néhány afrikai ország kényszerült.²¹⁵

Ráadásul az említett országok kormányformát és államformát illető döntéseit megelőzte a demokráciáról való döntés. Márpedig a parlamentarizmus és a prezidencializmus közötti választás megköveteli azt az előfeltételt, hogy az ország a demokrácia mellett döntsön, hiszen mindkét kormányforma természetesen egyaránt demokratikus.

Az Egyesült Államok alapításánál mind az államformáról, mind a kormányformáról való döntést (ebben a sorrendben) megelőzte a demokrácia melletti elhatározás. Márpedig az Egyesült Államokat a demokrácia tette azzá, amivé vált. A demokrácia ebben az esetben mindenekeelőtt a választás intézményét jelentette.

214 Indiának a függetlenné válás pillanatában már kialakult kormányformája volt.

215 Ezek felett azonban a döntő hatást az egykori gyarmattartók (brit, francia vagy portugál) hazai kormányformájának nehezen megkerülhető hagyománya gyakorolta.

Ebben a kontextusban elegendő csupán utalni Robert Dahl demokráciakritériumaira, amelyek között előkelő helyet foglalnak el a választással összefüggő feltételek.²¹⁶

Ugyanő az Egyesült Államok kialakulásával foglalkozván különbséget tesz a kis léptékű és a nagy léptékű demokrácia között.²¹⁷

Dahl kis léptékű demokráciának az antik athéni demokráciát nevezi. Athén mintáját legfeljebb néhány középkori észak-itáliai városállam folytatta. A kis léptékű demokráciában azok, akik a demokrácia működtetésében részt vehettek (Athén esetében a szabad athéni férfiak), a döntésekben közvetlenül vettek részt. Athénban nem tartoztak körükbe a nők, a körülakók és a rabszolgák. A kis terület és népesség lehetővé tette a közvetlen hatalomgyakorlást.

Dahl nagy léptékű demokráciának az Egyesült Államok demokráciáját nevezi. Nem azért, mintha az alapításkor a demokrácia működtetőinek köre szélesebb lett volna, mint az antik Athénban, hiszen az amerikai demokrácia üzemeltetésében sem vehettek részt a nők, az őslakosok és a messze földről behurcolt rabszolgák, hanem azért, mert a hatalmas terület és népesség nem tette lehetővé a közvetlen demokrácia intézményesülését. A nagy újítás a képviselő bevezetése volt. Ezzel kapcsolatban azonban bizonyos megszorításokkal kell élnünk.²¹⁸

A képviselő természetesen nem amerikai találmány. Már akkoron, az Egyesült Államok alapításakor, a XVIII. század vé-

gén sem számított különlegességnek, az intézmény római jogi gyökerei, polgári jogi rokonságai és jogtörténete egyaránt ismertek voltak. Az európai rendi gyűlések alsóházai ugyancsak képviselői alapon működtek, nem szólva a magyar diéta fejlett és jól funkcionáló követválasztási gyakorlatáról.²¹⁹

Az amerikai alapító atyák jó hozzájárulása a képviselő fejlődéséhez nem a reprezentációban, hanem a demokráciában állt. A demokrácia pedig egyenlőség alapú, benne minden polgár (ha szabad volt és férfi) egyaránt részt vehetett. A demokráciának eme széles, ha úgy tetszik, polgári értelmezése volt az amerikai állam megalapításának újdonsága.

Demokráciának azonban ekkoriban klasszikusan az athéni demokráciát tekintették, márpedig az mindenekelőtt közvetlen demokrácia volt egykoron. Az amerikai újítást, a képviselői demokráciát ezért kezdetben nem is tudták, merték vagy akarták demokráciának nevezni. A kor szellemi hagyományainak megfelelően azt a politikai rendszert, amelyet ekkor és ekként alapítottak és építettek, a jelzett okból nem demokráciának, hanem köztársaságnak nevezték el.²²⁰

E korabeli fogalom megértéséhez korábbi fejtegetéseink hívandók segítségül, és az államformák korábbi felfogásához, illetve az államforma fogalmának korábban elterjedt változatához kell csak visszautalnunk, hogy érvelésünk világos

216 Lásd erről a megelőző fejezetet.

217 DAHL, 1971. Lásd még MAY i.m., 1–14. A kis léptékű és nagy léptékű demokrácia különbségének konkrét tárgyában lásd DAHL, 1996, 13–24.

218 Vö. uo.

219 A „követutatisás versus szabad mandátum” elve közötti különbség nem a demokratizálódás folyamatával függ össze. Rádásul a szabad mandátum elvének van középkori példája is, nem szólva Edmund Burke híres bristoli beszédéről, melyet megválasztott képviselőként mondott el 1776-ban.

220 Respublikának azt az államformát tartva, amely a demokráciával – mint (akkoriban) ugyancsak államformával (ma mint politikai rendszerrel) – volt rokon.

legyen. Márpedig ezen érvelés végpontján annak az igazságnak a megismétlése áll, hogy a demokratikus kormányformák megteremtésének előfeltétele nem az államforma tisztázása, hanem a demokrácia maga.

Kormányformák ugyanis csak demokráciákban léteznek.²²¹ Mert míg a demokrácia mibenlétéről másutt szólunk, itt annyit kell leszögeznünk, hogy a kormányformák demokratikus jelenségek, szemben az államformákkal, amelyek nem szükségképpen azok. A kormányforma demokratikus fogalom, a demokráciával összefüggő jelenség, a szó legklaszszikusabb értelmében demokratikus vívmány.

Az államforma ezzel szemben még akkor sem demokratikus jelenség, ha az adott állam demokratikusan működik.²²²

Alkotmányos államban, legyen az akár monarchia, akár köztársaság, csak a törvényhozás működik demokratikusan, és többnyire csak a törvényhozási választások demokratikusak. Ha a végrehajtó hatalmat is demokratikusan választják, mint az elnöki rendszerekben, a végrehajtó hatalom akkor sem demokratikusan működik, hanem alkotmányosan (és szakszerűen), amiképpen a bírói hatalom sem demokratikus, hanem alkotmányos, akármilyen legyen is az állam- vagy a kormányforma. Ha a parlamentáris rendszerben az államfőt közvetlenül választják is, a végrehajtó hatalom nem választás útján áll fel.²²³

221 Erről a tételről is szólt a megelőző fejezet.

222 Értekezésünkben – a fogalomtisztázásra törekedve – a kormányforma fogalmát csak demokratikus államok esetében használjuk, az államforma fogalmát azonban egyaránt alkalmazzuk demokratikus és nem demokratikus államokra.

223 Az e megállapítás érvényességéről szóló lehetőségekre az előző fejezetekben kitértünk.

Ebből következően a „demokratikus jogállam” kifejezés egyfelől a köznyelvben használatos „demokratikus ország” pontatlan szinonimájaként értelmezhető, ha jóindulatúan valamely értelmet akarunk tulajdonítani neki – a jogállam ugyanis nem demokratikus, hanem „jogállami”, vagyis alkotmányos, miáltal az „alkotmányos jogállam” nem túlírt kifejezés, ha azt feltételezzük, hogy az adott állam jogállam, és van alkotmánya, mely a jogrendszerét megalapozza.²²⁴ Másfelől e jelzős szerkezetnek létezik egy megértőbb, elfogadhatóbb értelmezése is.²²⁵

Jogállamban a demokrácia nem terjed túl azon a szférán, amelyen belül még racionalizálható. Hogy egy államot demokratikusnak tartsunk, minimumfeltételként a törvényhozási választásait kell demokratikusnak tartanunk.²²⁶ Van-e ugyanakkor olyan demokráciák is, amelyekben a legtöbb köztisztviséget választás útján töltik be.²²⁷ A demokrácia racionalizálásának elsődleges eszköze az alkotmány.²²⁸ Ezért az alkotmány demokratikus jellegének hangsúlyozása a jogállami,

224 Az alkotmányból a jogrendszer legalitása, vagyis alkotmányossága ered, ezért az alkotmánybíráskodás a „legalitás legalitását” biztosítja. A magyar Alkotmánybíróság keveset tudott kezdeni a „demokratikus jogállam” kifejezéssel, mely az egykori köztársasági alkotmányban éppúgy szerepelt (a 2. §-ban), mint a hatályos Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében. Vö. BRAGYÓVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. MTA ÁJTI, Közgazdasági és Jogi, Budapest, 1997, bevezető fejtegetések.

225 Ezt a megértőbb értelmezést tette magáévá a legteljesebb alkotmánykommentár szerzőgárdája, lásd JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.

226 Ez a dahl-i kritériumok legfontosabb pontja. Lásd DAHL, 1971. Magyarul: DAHL, 1996, 13–24. Vö. az alább következő fejezettel.

227 Az Egyesült Államok ilyen ország, amely egyben különös gondot fordít a bírák választására is.

228 Lásd erről az előző fejezetet.

azaz alkotmányos jelleg visszaszorulását eredményezheti.²²⁹ Ezzel szemben a demokrácia alkotmányosítása vagy jogállami keretbe foglalása nem a demokrácia visszaszorítását, hanem – paradox módon – éppen e keretben tartása által – valójában – a kiteljesedését és – különösen – a fennmaradását eredményezi.²³⁰

Mindezen megfontolások alapján az e dolgozat első alcímében is szereplő *alkotmányos demokrácia* fogalmát tartalmaz fogalomnak tarthatjuk, és később további pontosításokkal élhetünk is vele, mert hűen fejezi ki és pontosan írja le azt a jelenséget, amelynek rendszerszerű sikerében érdekelték vagyunk.²³¹

Állam- és kormányformák

229 A demokratikus alkotmány kifejezés éppolyan visszás, mint a *demokratikus jogállam* fogalma. Az alkotmánynak nem demokratikusnak, hanem – furcsa ta-
utológiával – „alkotmányosnak” kell lennie, vagyis meg kell felelnie a klasszikus
alkotmányfogalomnak. Erről a fogalomról e dolgozat elején szoltunk, a demokrá-
ciával összefüggésben pedig a következő fejezetben térünk vissza rá.

230 Ennek érzékeltetésére néhány oldallal ezelőtt került sor – a demokráciáról
mint politikai rendszerről szóló fejezetben.

231 Az alkotmányos demokrácia fogalmának teoretikus és alkotmánytani alap-
jaira lásd PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialog
Campus, Budapest–Pécs, 2009, 2011, különösen 11–47.

„De mentől inkább vagyunk igaz barátai a parlamentarizmusnak, annyival inkább kell törekednünk, hogy nyomorából felépüljön, egészséges és életképes legyen, mert semmi sem diszkreditálta nálunk a parlamentarizmust annyira, mint maga azon megromlott parlamentarizmus, mely hét év óta sújtja az országot, melynek feltétlen uralma alatt jutott mai nyomorába hazánk.”

(ASBÓTH JÁNOS: MAGYAR KONZERVATÍV POLITIKA)

Amikor az állam- és kormányformák egyes ismert meghatározásait megérteni törekedve azt a célt tűzzük ki magunk elé, hogy lehetőleg világosan elkülöníthessük egymástól az egyes fogalmakat, kifejezetten nehéz terepen járunk. A nehézségekkel tapasztalataink szerint a világ számos nyelve is megküszködik, midőn azzal a problémával találkozik, amellyel ebben a tekintetben a magyar nyelv is szembesül.²³²

A *Parlamenti Szemle* nemes és fontos missziót vállal fel, amikor a legkülönbözőbb irányú parlamenti kutatások eredményeinek helyt adva annak lehetőségét is megteremti, hogy az egyes tudományos kifejezések a magyar parlamentarizmus kutatások impozáns hagyományait és a magyar nyelvfejlődés alakulását figyelembe véve nívós diskurzusban jussanak el a kikristályosodás felé, és létrejöhessen az a kívánatos állapot, amelyben az egyes szerzők az egyes kifejezéseken többé-kevésbé ugyanazt értik.

Az állam- és kormányforma-fogalom tekintetében ez a kristályosodási folyamat megítélésünk szerint még nem

²³² A probléma gyökere természetesen az antik gondolkodókig megy vissza, vagyis – ahogy közhelyszerűen mondani szokták – már az ókori görögök is...

érte el az ideális fokot. Csábító perspektíva lenne a nehézségek forrásait kutatva két és fél évezreddel visszarepülni az időben, és a magyar szóhasználatok következetlenségeiért mindenekelőtt Platónat okolni, de ha az időutazást nem valósíthatjuk is meg, és a fogalomfejlődés évszázadait ezeken az oldalakon természetesen nem futhatjuk is át, annyit mindenesetre kimondhatunk, hogy nyelvünk nincs egyedül az állam- és kormányforma-meghatározások problémájával.

Mint ismert, Platón *Az állam* nyolcadik könyvében foglalkozik az egyes állami berendezkedésekkel,²³³ és ezek leírásakor ugyancsak a *politeia* kifejezést használja,²³⁴ amelyet államként, városállamként, berendezkedésként, államberendezkedésként, kormányzatként, kormányzati formaként, kormányrendszerként vagy – amint a legelterjedtebb gyakorlat teszi – államformaként is fordíthatunk az egyéb (számtalan) fordítási lehetőség mellett.²³⁵

Tovább-bonyolítja a nehézségeket, hogy Arisztotelész *Politikájában* ugyanezen kifejezésen már nem általában az államot, hanem a jó és a rossz berendezkedések sorában az egyik – történetesen a jó – berendezkedést (kormányformát, államformát) érti. Még nehezebbé teszi a dolgot az, hogy Cicero ugyanezen kifejezés latin fordítását *De re publica* (vagyis *A köztársaságról*) című művében államformaként határozza meg.²³⁶

233 A Stephanus 544a–d szakaszban használja Szókratész ezt a szót.

234 A kifejezés megegyezik a mű címével.

235 A kifejezés politikai rendszerként, kormányformaként, sőt alkotmányként, továbbá politikai közösségként vagy akár köztársaságként is értelmezhető. Utóbbi értelmezését adja a kifejezésnek latin fordításban Cicero (lásd fent), továbbá a Platón-mű címének általánosan elterjedt angol fordítása is (*The Republic*).

236 Minderről lásd SALAMON János: Egy mondat a demokráciáról. IN: uő *A szív arisztokratikus szokásai*. Kalligram, Budapest, 2016, 15–25.

Mindezen problémák csupán esetleges eredői, de nem magyarázói annak a következetlenségnek, amely az említett kifejezés(ek) magyar megfelelőinek megtalálása során a hazai tudományos nyelvhasználatra időnként jellemzővé vált, és ezeken a hasábokon nem is a problémák forrásainak, hanem esetleges megoldási esélyeinek eredünk nyomába.

Ebben az írásban ugyanis arra teszünk kísérletet, hogy az államformák és a kormányzati rendszerek egyes elterjedt elnevezéseit egymással összevessük, és megvizsgáljuk, vajon e fogalmak jól szolgálják-e az egyes kormányformák megértését. Arra a megállapításra fogunk jutni, hogy némely megnevezések – elterjedtségük ellenére – nem segítenek a fogalmi tisztaságra való általános tudományos törekvéseknek, és ezért átgondolandók vagy kiegészítendők, netán néhány esetben el is vetendők, mert használatuk nem kellően indokolt.

Vizsgálódásaink során nem térünk ki az államforma fogalmának koronkénti változásaira, többértelműségére és fejlődésére, ahogyan a kormányzati rendszerek egyes alternatív neveit sem vesszük sorra, csupán a jelenkor tudományos nyelvhasználatának általánosan elfogadott szokásaiból indulunk ki, és megállapításainkat a megállapodott meghatározásokra, ismert modern definíciókra alapozzuk.

Eszerint államformának nem a politikai rendszert vagy berendezkedést és nem is a jó vagy rossz kormányzás formáját tekintjük, hanem az államfői hatalomgyakorlás azon jellegét, mely a koronás és a korona nélküli államfői státus között tesz különbséget, és ez alapján összesen két államformát – persze számtalan változatukban – különböztetünk meg egymástól, a monarchiát és a respublikát.²³⁷

237 Az elhatárolásra lásd egyebek között: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet – 1945–2005*. Osiris, Budapest,

Kormányformának – ugyancsak egyszerűen szólva – a kormányzati rendszert tekintjük, vagyis azt a dinamikus mechanizmust, amely a széles értelemben vett kormányzást végző állami szervek közötti kapcsolatban, együttműködésben és egymás – nem egyenlő mértékű – ellenőrzésében mutatkozik meg demokratikus körülmények között, és ez alapján két fő kormányformát különböztetünk meg egymástól. Egyrészt a parlamentáris, másrészt pedig a prezidenciális vagy elnöki rendszert, továbbá ezek számtalan átmeneti változatát (mindenekelőtt az úgynevezett félelnöki modellt), valamint néhány sajátos, besorolhatatlan szisztémát, amelyet külön kell kezelnünk (mint a svájci modellt).²³⁸

Ezekben a meghatározásokban semmi rendkívülit nem állítunk, a fogalmak általánosan elfogadott jelentését használjuk, és természetesen nem látunk okot arra, hogy a széles körben elterjedt és általunk is használt fogalmak definícióján a legkisebb mértékig is változtatást javasoljunk.²³⁹ Írásunkat azért fogalmazzuk meg, mert az állam- és kormányformák

2006, és SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Atlantisz, Budapest, 2011.

238 A kormányforma fogalmára lásd egyebek között: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC, Budapest, 2007. A svájci kormányformát – mint ismert – egyaránt nevezik direktoriális, kollegiális vagy tanácskormányformának, de tekintve, hogy ez csak Svájcban létezik, akár svájcinak is nevezhető.

239 „Az egyes államok kormányformájának meghatározása áttekinthető képet ad arról, hogy az adott államban hogyan épül fel, illetve hogyan működik a közhatalom gyakorlása. Ennek keretében a kormányforma alapvetően két kérdésre ad választ: a) Milyen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya? b) Ki gyakorolja a végrehajtó hatalmat?” Lásd CSINK Lóránt és TRÓCSÁNYI László a kormányzati rendszerekről: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. IN: Trócsányi-Schanda, 2014 Vö. PÉTERI i.m. 108.

fogalmi vegyítéséből eredően a fogalmak egymástól való elválasztása, elhatárolása tekintetében sok esetben következtetlenségeket és indokolatlan fogalomkeveredéseket tapasztalunk, amelyek meghaladására igyekszünk javaslatot tenni.

Ennek érdekében a következőkben az állam- és kormányformákat egymás keveredésében tekintjük át, és az állam- és kormányforma-fogalmak vizsgálatát együtt végezzük el. Indokolt ugyanis a kormányzati rendszer fogalmának az államforma-fogalommal való szimbiózisáról szólnunk – természetesen.

Nem tartogatunk kedvező ítéleteket. A két legfontosabb kormányzati rendszer, a parlamentáris és a prezidenciális kormányforma egymástól való elválasztása ugyanis a magyar nyelvű publikációk egy része számára látható nehézséget okoz.²⁴⁰ Ezért az alábbiakban e két kormányformát vetjük egybe a két megnevezett államformával, hogy bizonyos tanulságokig jussunk.

A kormányformáknak az államformákkal való indokolatlan vegyítése következtében a magyar alkotmányjogi – de nem a politikatudományi – irodalom legnagyobb részében a két kormányforma négy kategóriába sorolódik, ezek közül három parlamentáris, egy pedig prezidenciális kormányformát takar.²⁴¹ Az egyéb, különleges, sajátos vagy vegyes kor-

240 Nem szólva itt a többi kormányformáról, amelyekre később térünk ki. A nehézségeket ugyancsak az alábbiakban érintjük. A fogalomhasználat változatosságára lásd SÁRI János: Magyarország kormányzati rendszerei. IN: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2007b. Az elhatárolás logikáját nem viszi tovább NÉMETH Lajos: Államforma, kormányforma, kormányzati rendszer. IN: Dezső Márta – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alkotmányjogi alapok*. ELTE, Eötvös, Budapest, 2005, 20–21, illetve POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Kormányzati rendszerek – Hatalom-megosztás és kormányzati rendszer. IN: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadett (szerk.): *Alkotmányos alapok*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 74–79.

241 A magyar nyelvű politikatudományi irodalom – ha lehet – még kevésbé egy-

mányformákról nem itt szólva ezúttal ezt a négy kategóriát vizsgáljuk meg, illetve felül.

A vizsgált két kormányforma vonatkozásában már a magyar nyelven írott alkotmányjogi tankönyvek is rendszerint négy kormányformát különítenek el egymástól. Megkülönböztetik egymástól az alkotmányos monarchiát,²⁴² a parlamentáris monarchiát,²⁴³ a parlamentáris köztársaságot²⁴⁴ és a prezidenciális köztársaságot.²⁴⁵

értelmű és precíz a fogalomhasználatban, mint az alkotmányjog-tudományi szakma. A magyar politikatudományban a kormányformáknak a kormánytípusokkal való összekeverése, továbbá ezeknek a politikai rendszerekkel való összevegyítése a legjellemzőbb eljárás (lásd a *kancellári kormányforma*, a *kancellárdemokrácia* és a hasonló pontatlan kifejezéseket), és néhány példára később utalni fogunk, de itt nem politikatudományi, hanem alkotmánytani megközelítést alkalmazunk, és szemléletünk is közjogias, illetve nyelvtani, nem pedig politikaelméleti.

242 Lásd például: MEZEY Barna: A parlamentáris monarchia. A dualista állam alkotmánya. IN: *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 2003, valamint SÁRI, 2007b 319.

243 Példaként lásd GELLÉN Márton: 3. Közpolitika Európában. 3.1. Az európai politikai rendszerek jellemzői. 3.1.1. Alkotmány. 3.1.2. Kormányzati rendszerek. IN: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia – Szabó Tamás: *Közpolitika. Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

244 Lásd például CSINK Lóránt – TRÓCSÁNYI László: 3. Parlamentáris köztársaság. IN: TRÓCSÁNYI-SCHANDA 2014. A mű nem veszi át az *alkotmányos monarchia* és a *parlamentáris monarchia* közötti megkülönböztetés hagyományát. A *parlamentáris köztársaság* kifejezést ugyanakkor az idézett címben használja. Ugyancsak lásd SÁRI János: 11.10. A parlamentáris köztársaság. IN: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2007a, 330.

245 A további jelzős szerkezetek, mint az *abszolút monarchia*, a *félprezidenciális köztársaság* és más formációk nem itt képezik az elemzés tárgyát, de a későbbiekben előkerülnek. A továbbiakban kifejtendő nézethez közel álló példaként lásd HALÁSZ Iván: Az államforma kérdése és az államfők típusai. IN: Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014, 62–63.

Ezzel a felosztással nem tudunk egyetérteni. Túl azon, hogy a felsorolt négy kormányforma valójában nem több, mint két kormányforma – de, mint láthattuk, vannak egyéb kormányformák is, amelyeket a felsorolás nem zár magába –, a négyes tagolás szükségtelenül mos egybe egymáshoz nem illő, ugyanakkor egymástól világosan elválasztandó elemeket, illetve jelenségeket.

Hogy kritikánkat megfogalmazhassuk, azt vagyunk kénytelenek kimondani, hogy az említett jelzős szerkezetek nem pontos és nem indokolt szóösszetételek, amennyiben e kifejezések nem gazdagítják, hanem megzavarják tudásunkat azokról a jelenségekről – az államformákról és a kormányformákról –, amelyek megnevezésére vállalkoznak. A szóban forgó szerkezetekben a jelző és a jelzett szó közötti kapcsolat, vagyis a melléknév és a főnév viszonya nem tájékoztató, hanem félretájékoztató a szóösszetétel tartalmáról.

Ennek megvilágítására először azt szögezzük le – és később még visszatérünk e tételre –, hogy a *parlamentáris monarchia* és a *parlamentáris köztársaság* kormányformája természetesen ugyanolyan, azaz parlamentáris; esetükben a kormányforma egy és ugyanaz; vagyis a két fenomén közötti különbségek száma – a kormányformát tekintve – nulla. Érdemes hangsúlyoznunk, hogy a *parlamentáris monarchia* és a *parlamentáris köztársaság* kifejezések ugyanazt a kormányformát nevezik meg, hiszen a kétféle jelzővel illetett kormányforma nem különbözik egymástól, vagyis önmagától.

A *parlamentáris monarchia* nem kormányforma, ahogyan a *parlamentáris köztársaság* sem az, és természetesen a *prezidenciális köztársaság* – így, ebben a szóösszetételben – sem kormányzati rendszer, nem szólva az *alkotmányos monarchiáról*, amelyet kormányformának felfogni nemcsak pontatlanság, de tévedés is, hiszen az a jelenség, amelyet e

kifejezés megnevez, nem felel meg a kormányforma fogalmának.

Másodszor utalunk arra, hogy a *prezidenciális köztársaság* ugyancsak felesleges szószaporítás, hiszen világos, hogy *prezidenciális kormányformája* csak egy *köztársaságnak* lehet. Mivel csak *köztársaságban* van *prezident*, aki megtestesíti és reprezentálja a *köztársaságot*, az *elnöki köztársaság* kifejezés éppen olyan üres szóösszetétel, mint például a *monarchikus monarchia* vagy még inkább a *királyi monarchia*.²⁴⁶

Az *elnöki köztársaság* *elnöki kormányformájú köztársaság*, amely *kormányformájában* különbözik a *nem elnöki kormányformájú köztársaságtól*. Ha nem üres szószaporítás, hanem a *kormányforma megnevezése* a cél, akkor ugyanez a különbség fennáll az *elnöki kormányformájú köztársaság* és minden *monarchia* között is, utóbbiak ugyanis semmiképpen nem lehetnek *elnökiek*.

A legnagyobb gondok egyikét azonban az *alkotmányos monarchia* és a *parlamentáris monarchia* közötti megkülön-

246 Lásd még: *császári monarchia*, *cári monarchia*, *pápai monarchia* stb. Később látni fogjuk, hogy egy ilyen szóösszetételnek jóval több értelme lenne, mint az *elnöki köztársaságnak*. A *királyi monarchia* jelzős szerkezet ugyanis arról tájékoztatna, hogy az adott monarchiában *király uralkodik*, aki az *állam élén* állván az *egész állam szimbóluma*, ennek megfelelően az *ő nevében* jár el minden központi állami szerv, minthogy tulajdonképpen minden központi állami szerv az *övé*, de természetesen az ilyesfajta szóösszetétel mégsem lenne pontos, miáltal örülhetünk annak, hogy nem is használatos. Az igazság persze az, hogy a *monarchikus monarchia* inkább a *köztársasági köztársaságnak* lehetne fogalom párja. *Monarchikus monarchia* szóösszetétel természetesen nem létezik, és inkább túlzásnak tartható, ugyanakkor az *elnöki köztársaság* gyakran használt fogalom, persze, de látni fogjuk, hogy e kifejezés az általunk javasolt fogalmi keretben miért nem értelmezhető, illetve miért nem pontos. Olyan szóösszetételekre, mint *monarchikus köztársaság* vagy *republikánus monarchia* – amelyeknek pontos értelmük van –, itt nem térünk ki.

böztetés okozza, ezért ezekkel a szóösszetételekkel foglalkozunk a legrészletesebben.²⁴⁷

A Magyarországon legelterjedtebb felfogás szerint az *alkotmányos monarchia* a társadalmi, politikai, közjogi „fejlődés” egy korábbi pontján tűnt fel, a *parlamentáris monarchia* előzményeként, a *korlátozott monarchia* valamiképpen fejletlenebb, azóta már – legalábbis a szerencsésebb országokban – meghaladott változatoként. Eszerint a *parlamentáris monarchia* a történelmi fejlődés későbbi szakaszában az *alkotmányos monarchia* finomításával, továbbfejlesztésével, meghaladásával jött létre, a történeti progresszió egyfajta következő stádiumaként.²⁴⁸

Ez a felfogás sajátos ugyan, de – Magyarországra vonatkozóan – nem elsősorban a történeti szakaszolás kérdőjelei miatt, hanem a fogalomhasználat miatt az. A felfogás magyarországi elterjedtsége nem reflektál a nemzetközi fellelhetőségére, hiszen tudunkkal Magyarországon kívül ez a nézet s az ebből adódó szóhasználat legfeljebb marginálisan és inkább csak keleten jelenik meg. A nemzetközi irodalom általában nem különbözteti meg egymástól ilyen egyértelműen az *alkotmányos* és a *parlamentáris monarchiát*, mi több, a *parlamentáris monarchia* szóösszetételnek számos nyelven nincs is értelme.²⁴⁹

247 Ezeket a hasábozon nem az államforma fogalmát igyekeztünk pontosítani, hanem a kormányformáét. Ezért bizonyos érveket itt nem hozunk elő.

248 Hasonlóan más kézikönyvek és jogtörténeti művek szakaszolásához a legelterjedtebb tankönyv is precíz korszakhatárokat állít fel, midőn világossá teszi, hogy Magyarországon az *alkotmányos monarchia* korszaka az 1791. évi X. (illetve XII. és XIX.) törvénycikk elfogadásától az 1848. évi III. törvénycikk megalkotásáig tartott. A korszakot bemutató fejezet címe: 11. 2. Az *alkotmányos monarchia*. Lásd SÁRI, 2007b, 319.

249 Angolul például az kifejezés szinte értelmezhetetlen, a szakirodalomban ilyen szóösszetétel valójában nem létezik.

Az ismertebb nyelvek közül leginkább a spanyol ismeri fel ezt a jelzős szerkezetet, és ennek oka nyilvánvalóan nem a dél-amerikai, hanem a spanyolországi átalakulásban keresendő, hiszen az Ibériai-félszigeten az 1970-es és 80-as évek történései rajzolták ki azt a fejlődési utat, amelyről a magyar tankönyvek általános jelleggel szólnak.²⁵⁰

Az elterjedt magyar felfogással szemben azt kell állítanunk, hogy a kormányformára való utalás nem lehet jelzője az államforma megjelölésének.

Egy monarchia – mint erre Magyarországon is kellő tapasztalat állhat rendelkezésre – nem lehet parlamentáris. A monarchia kormányformája természetesen lehet parlamentáris, sőt egy igazán alkotmányos monarchiához – mint ezt később látni fogjuk – valójában leginkább egy parlamentáris kormányforma illik, de magát a monarchiát, vagyis az államot nem a kormányforma, vagyis a parlamentarizmus korlátozza, hanem az alkotmány.

Az alkotmányt – *per definitionem* – arra találták ki, hogy korlátozza az államhatalmat, az állam egészét, ideértve a törvényhozást is, parlamentarizmus esetén a parlamentet.²⁵¹ Az alkotmány az egész államhatalom korlátozásaként, racionalizálásaként, kordában tartásaként fogható fel, ideértve az államfői hatalom korlátozását is, vagyis monarchia esetében az uralkodói hatáskörök keretek között tartását. Az alkotmányosság az egész állam korlátozásaként és az egész

250 A Franco halálát követő egy évtizedben Spanyolország – mindenekelőtt a Bourbon-házhoz tartozó János Károly király példás tevékenysége következtében – egyfajta korlátozott és bizonytalan monarchiából parlamentáris kormányformájú monarchiává alakult át.

251 Más (nem parlamentáris) kormányformájú államok törvényhozását nem indokolt „parlamentnek” hívni

politikai kultúrát nagyban meghatározó jelenségként értelmezhető, ezért az „alkotmányos” jelző megfelelő, értelmes, okos és jogos, sőt éppenséggel kíváncsú jelzője az államnak, ideértve a monarchiát is.

Nem így a parlamentáris jelző.

A monarchia – csakúgy, mint a köztársaság – lehet alkotmányos, de parlamentáris nem lehet, mert a „parlamentáris” valójában nem az állam, vagyis a monarchia – vagy éppen a köztársaság – jelzője, hanem a kormányformáé.

Ha a „parlamentáris” jelző az állam kormányformájára utal a szóban forgó nyelvtani szerkezetben – hiszen mi másra utalhatna –, akkor itt a jelzőnek más funkciója van, mint az *alkotmányos monarchia* szóösszetétel jelzőjének, az „alkotmányos” ugyanis nem kormányforma. Mind az *alkotmányos*, mind a *parlamentáris* tartalmas jelzőnek tekinthető természetesen, de a „parlamentáris” kifejezés nem szolgálhat az államforma jelzőjeként, mert tartalmilag nem az államformát jelzi – vagyis minősíti – a minőségjelzős szerkezetben, vagyis elveszti (eredeti) értelmét.

Nyilvánvaló, hogy a helyes felfogás szerint – szemben a széles körben elterjedt, már-már általánosnak mondható magyar felfogással – a monarchia természetesen azért nem lehet parlamentáris (amiképpen a köztársaság sem lehet sem parlamentáris, sem elnöki), mert parlamentáris monarchia nem létezik. Alkotmányos monarchia ezzel szemben nagyon is létezik, méghozzá olyan alkotmányos monarchia is nyilvánvalóan van, amelynek kormányformája a legtöbb szerencsés esetben – a világ fejlett régióiban – parlamentáris.

Egy alkotmányos monarchiában – magából a fogalomból kiindulva – alkotmányosan működnek az egyes állami szervek, alkotmányosan épül fel az állam, és alkotmányosan funkció-

nál mindhárom hatalmi ág, továbbá a hozzájuk kapcsolódó számos egyéb hatalom. Alkotmányosan folyik az államélet legtöbb tevékenysége – és kevésbé parlamentárisan vagy elnökieken –, alkotmányosan dolgoznak a közigazgatás intézményei – és nem parlamentárisan vagy elnökieken –, továbbá alkotmányosan tevékenykednek a szuverenitás alatti szervek – és a legkevésbé sem parlamentárisan vagy elnökieken.²⁵²

Mindenekelőtt azonban az állam alkotmányosan jelenik meg, vagyis az államhatalom képviselőjében az alkotmányos szervek alkotmányos hatalmat gyakorolnak, és nem parlamentáris vagy prezidenciális hatalmat. A bíróságok alkotmányosan hozzák meg határozataikat, és azokat alkotmányosan hirdetik ki az alkotmányos állam nevében, vagyis a monarchia vagy a köztársaság megnyilvánulásként, és nem a parlamentarizmus vagy a prezidencializmus megjelenítőjeként.

Alkotmányos államban a kormányzás formája lehet parlamentáris, de a bírászkodás a legtávolabbról nézve sem lehet parlamentáris (vagy elnöki), a parlamentarizmus a legkevésbé sem korlátozza vagy határozza meg az alkotmányos állam, különösen annak legkézenfekvőbb és legközvetlenebb megnyilvánulása, a bírászkodás működését, ezért a „parlamentáris” jelző nem szolgálhat az állam – monarchia vagy köztársaság – jelzőjeként.

Nincs közvetlenebb, egyértelműbb, autoritatívabb megnyilvánulása az államhatalomnak, mint az államhatalom nevében eljáró bíró hűvös ítélete,²⁵³ semmi nem világosabb

252 A szuverenitásfogalom meghatározhatatlanságának gondjairól lásd TAKÁCS i.m. 294–309.

253 „Hol zsarnokság van, ott zsarnokság van [...] nem csak a bíró hűvös ítéletében: bűnös” (Illyés Gyula: *Egy mondat a zsarnokságról*). De ahol alkotmányosság

annál, mint hogy ebben az aktusban az államhatalom nyilvánul meg, a szuverenitás egyik legfontosabb attribútuma gyakoroltatik. A bíró érvényesíti a legitim erőszak monopóliumát, a bíróság reprezentálja az államot a legkézenfekvőbb, leghűsbavágóbb és legkonkrétabb formában.

Márpedig a monarchia, az uralkodó, a korona vagy éppen a Szent Korona vagy a nép, illetve a köztársaság nevében meghozott és kihirdetett ítélet sem meghozatalában, sem eljárásában, sem tartalmában, sem formájában, sem megalkotásában, sem kihirdetésében nem parlamentáris vagy elnöki, hanem csak alkotmányos, vagyis állami.

A parlamentáris monarchia már csak azért is értelmetlen kifejezés, mert alkotmányos államban csak a kormányforma parlamentáris (ha parlamentáris), és azon kívül semmi más nem parlamentáris, ami állami (s még annál is kevésbé az, ami nem állami). Egy állam csak alkotmányos lehet, de parlamentáris sohasem. Nem az állam parlamentáris (vagy elnöki), hanem az állam kormányzati rendszere, vagyis a kormányforma.

Az alkotmányos monarchia és a parlamentáris monarchia között nem az a különbség, hogy az egyik történelmileg előbb alakult ki, mint a másik, hanem az, hogy az egyiknek van értelme, a másiknak pedig nincs. De ezzel a szembeállítással egyéb problémák is vannak.

Az elterjedt magyar felfogás szerint ugyanis az alkotmányos monarchiaként aposztrofált államoknak éppen alkotmányosságukkal van a legfőbb gondjuk. Ha megvizsgáljuk, hogy a magyar felfogás milyen alkotmányos államot ért alkotmányos monarchián, akkor azt tapasztaljuk, hogy

van, ott alkotmányosságot feltételezünk a bírói ítéletekben is (hacsak alkotmányellenességük később ki nem mondatik, ha kimondathatik).

a magyarul alkotmányos monarchiának nevezett állam nem is igazán vagy nem is teljesen vagy nem kielégítően alkotmányos.²⁵⁴

Ha komolyan akarnánk venni az elterjedt magyar kifejezést, akkor azt kellene megállapítanunk, hogy tartalmát tekintve a magyarul alkotmányosnak nevezett monarchia valójában kevésbé alkotmányos, mint a parlamentárisnak nevezett monarchia. Eszerint a magyarul parlamentárisnak hívott monarchia (eltekintve most a jelzős szerkezet fent taglalt értelmetlenségétől) az alkotmányosságnak is egy fejlettebb szintjét képviseli, mint az alkotmányos monarchia, vagyis a magyar közfelfogás azt nevezi „alkotmányosnak”, amit éppen azzal különböztet meg a monarchia másik formájától, vagyis a parlamentáristól, hogy nem annyira alkotmányos, mint amaz.

Hogy igazságosak legyünk, el kell mondanunk, hogy a magyar tudományos közbeszédben alkotmányosnak nevezett monarchia a szerzők szerint azért érdemli ki az „alkotmányos” nevet, mert e monarchiában van alkotmány, vagyis alkotmány korlátozza az államot és magát az uralkodót is, de a kormányforma kialakulatlansága miatt a parlament, a politika vagy a „nép” nem korlátozza az uralkodói döntések önhatalmúságát és szuverenitását. Igen ám, csak hogy abban a történelmi korszakban, amikor már ezek a tényezők is korlátokat jelentenek az uralkodó számára, a monarchia nemhogy elveszítené alkotmányos jellegét, hanem éppen megerősíti alkotmányos mivoltát azzal, hogy a kormányforma és a politikai rendszer (vagyis a parlamentarizmus

254 Vegyük itt a jelenlegi Jordánia példáját, vagy a múltból a kiegyezés előtti Magyar Királyságot vagy más történelmi államalakzatokat. Ezekre lásd mindenképp SZENTE, 2011, és MEZEY–SZENTE I.M. illetve SZENTE, 2006.

és a demokrácia) legfőbb szabályai sok esetben kifejezetten bele is kerülnek az alkotmányokba. (Ahol nem, vagy nincs hova, ott annál inkább.)²⁵⁵

Azt természetesen elismerjük, hogy amennyiben a tudományos közbeszédben parlamentárisnak nevezett monarchiából visszanevezve az alkotmányosnak nevezett monarchia közkeletű elnevezése aggályos is, ugyane monarchiának történetileg még korábbi elnevezéséből, vagyis az abszolút monarchiának nevezett állapotból előretételezve az alkotmányos monarchia elnevezésnek van információtöbbletét szolgáltató értelme és létalapja (legalábbis számos országban).²⁵⁶

A Magyarországon alkotmányosnak nevezett monarchia történelmi előképe tehát az abszolút monarchia, amely az alkotmányt még nem ismerte, szemben az alkotmányos monarchiával, amelyben már van alkotmány, de a kormányforma még nem parlamentáris, bár alighanem arrafelé tart, mert a magyar felfogás szerint az alkotmányos monarchia után történelmileg már-már szükségszerűen a parlamentárisnak nevezett monarchia jön mint a fejlődés következő formája.²⁵⁷

255 Nagy-Britanniában az alkotmány egységes dokumentumba foglalására eddig legfeljebb csak tudományos, de távolról sem össznépi igény fogalmazódott meg.

256 Magyarországon mindenesetre a történettudomány által az 1849 és 1867 közötti időszakra korábban előszeretettel alkalmazott *neoabszolútizmus* elnevezés azért nem aggálytalan, mert azt jelzi, mintha korábban Magyarországon lett volna egy abszolutista rendszer, amelynek létéről a modern történetírás újabban egyre több kételyt fogalmaz meg. Lásd DEÁK Ágnes: *Polgári átalakulás és neoabszolútizmus 1849–1867* (Magyarország története, 15. kötet, sorozatszerkesztő: Romsics Ignác) Kossuth, Budapest, 2009, különösen 8. és 36–42.

257 Amely országban ez a szakasz nem következik el, az elmaradottnak vagy lemaradottnak tekintetik ebben a felfogásban.

Ugyanakkor ha az alkotmányos jelzőnek a fenti módon adunk értelmet, az nem csupán pontatlan és semmitmondó, de bizonyos fokig hátrányos és veszélyes is alkotmányos kultúránk kívánatos fejlődésére nézve. Nem kell hangsúlyoznunk, hogy a magyarul parlamentárisnak nevezett monarchia legalább éppen annyira alkotmányos, ha éppen nem „alkotmányosabb”, mint az alkotmányosnak nevezett monarchia.²⁵⁸

Jó példát látunk e fogalomhasználatra a brit alkotmányjogi irodalomban. Angol szövegkörnyezetben, mint jeleztük – mindenekelőtt a brit felfogásban –, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, vagyis a monarchia alkotmányos monarchia, és nincs szó arról, hogy parlamentáris monarchia lenne. Jordánia ugyanakkor valóban egyfajta alkotmánnyal korlátozott monarchia, de arról nincs szó, hogy alkotmányosabb lenne, mint a brit monarchia, arról pedig nem is eshet szó, hogy a XVII. századi Anglia vagy Skócia alkotmányos monarchia lett volna, miközben a jelenlegi Nagy-Britannia pedig parlamentáris monarchia lenne, mert az efféle megállapítás sem formailag, sem tartalmilag nem állná meg a helyét.²⁵⁹

A mai Nagy-Britannia alkotmányos monarchia – amint-hogy alkotmányos az európai kontinens valamennyi monarchiája is –, amely egy olyan kormányformát működtet, amely minden tekintetben parlamentárisnak tartható. A monarchia egésze azonban nem parlamentáris, amiképpen – a monar-

chiára értjük mindezt – nem volt parlamentáris a XVIII-XIX. században sem, de alkotmányosan működött, amiképpen – érdekes módon – alkotmányosan működött és alakult ki a kormányformája is, a parlamentarizmus.

Ugyancsak érdemes megemlíteni, hogy a legtöbb fejlett (elsősorban európai) monarchiában a parlamentarizálódás folyamatát általában követte (ha már korábban együtt nem járt vele) az alkotmányossági felülvizsgálat gyakorlatának és intézményrendszerének kialakulása, illetve kialakítása. Ennek ismeretében a modern alkotmányos állam természetesen még inkább megérdemelné az alkotmányos jelzőt, és még kevésbé (különös, de ezzel összefüggő módon) a parlamentáris jelzőt, holott a magyar alkotmánytudományi felfogás éppen e modern monarchiákat nevezi parlamentárisnak, míg alkotmányos felülvizsgálatot nem ismerő elődeiket alkotmányosnak.²⁶⁰

A parlamenti szuverenitás (*sovereignty of parliament*) elvéről itt nem kell szólnunk, de érdemes felfigyelni arra, hogy a bírói, alkotmányossági felülvizsgálat (*judicial review*) jelentősen szembemegy az eredeti koncepcióval, és ennek ismeretében még kevésbé érthető, hogy az alkotmánybíráskodást bevezetett monarchiákat ezek után hogyan lehet parlamentárisnak nevezni, amennyiben e jelző az állam egészére, és nem csupán kormányformájára utal. Ezzel összefüggésben még annak kijelentését sem tartjuk eltűzöttnek, hogy az állam (legyen akár monarchia, akár köztársaság) éppen az alkotmányos felülvizsgálat vagy az alkotmánybíráskodás révén – vagy éppen amiatt – „alkotmányos”.

258 Ennek magyarázatára később még kitérünk.

259 Lásd erre elsődrendűen Vernon BOGDANOR: *The New British Constitution*. Oregon, Oxford and Portland, 2009, valamint: Richard Bellamy – Dario Castiglione (szerk.): *Constitutionalism in Transformation. European and Theoretical Perspectives*. Blackwell, Oxford, 1996.

260 Szükségtelen megjegyezni, hogy valamiféle alkotmánybíráskodásnak tekinthető tevékenység természetesen az egyes országokban változatos intézményi struktúrákban folyhat.

A szemantikai-nyelvi és elvi-elméleti okok mellett érdemes szót ejteni arról, hogy az „alkotmányos” és a „parlamentáris” monarchia egymástól való megkülönböztetése, szétszalazása, kettévágása, két részre bontása – még ha feltételezzük is, hogy az elhatárolásnak van valamilyen alapja, értelme, elve vagy legalább történelmi oka²⁶¹ – a leggyakoribb esetekben gyakorlati nehézségekkel jár. A legtöbb példánál igenis kérdéses, hogy egy adott állam a történelem kerekének mely fordulatával, a hömpölygő históriának melyik pontján, a szárnyas időnek mely pillanatában, napjában, évében vált „alkotmányosból” parlamentárisrá, és mégis mettől kezdve érdemli ki az utóbbi nevet.²⁶²

Ebben az írásban nincs módunk áttekinteni a világ összes monarchiáját, de másutt elvégzett kutatások alapján elmondhatjuk, hogy az alkotmányos és a parlamentáris monarchia szétválasztásának ismert magyar koncepciója – még ha az elméletben aggálytalan volna is – számtalan gyakorlati nehézséggel jár a csoportképzésre nézve, és valószínűleg kijelenthetjük, hogy a világ jelenlegi monarchiáinak nagy részében az országoknak az említett elhatárolás szerinti megkülönböztetése gyakorlatilag lehetetlen.

261 Erre a feltételezésre jó okunk van. A megkülönböztetés hívei más típusú alkotmányos államot képzelnek az „alkotmányos monarchiába”, mint a „parlamentáris monarchiába”. Vagyis megengedhető, hogy a megkülönböztetésnek van tartalmi alapja, de a szóhasználat pontatlansága joggal bírálható. Vö. WIENER György: A köztársasági államforma elterjedése Európában. IN: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2001.

262 A parlamentarizálódás folyamata (mint folyamat) a legtöbb országban, ahol lezajlott – mint ezt egyébként a legtöbb magyar szerző is elismeri – nem egyik napról a másikra folyt le, hanem hosszú időn át tartott vagy netán még ma is tart.

E rövid tanulmány keretében csupán Dánia példáját hozzuk fel. E kifogástalanul demokratikus ország alkotmánya ugyanis az államot alkotmányos monarchiának nevezi.²⁶³ Ez a tény az itt bírált felfogást valójában megoldhatatlan nehézségek elé állítja, és esetenként különös magyarázatokra sarkallja. E magyarázatok egy része azonban könnyen cáfolható.²⁶⁴

Az természetesen nem kérdéses, hogy az ország kormányformája parlamentáris, ahogyan erről egyébként maga az alkotmány is meggyőzi olvasóját, midőn a második és a harmadik fejezetben viszonylag részletesen mutatja be a király (pillanatnyilag királynő) és a kormány felelősségi viszonyait és a parlamenttel való kapcsolatát.

Az egyik szokásos magyar érv az szeret lenni, hogy a régi alkotmányok már csak ilyenek, még akkor születtek, amikor a kormányzás még csupán alkotmányos, de nem parlamentáris volt, és az azóta bekövetkezett változások (mert olyan apróságok volnának?) olyan természetűek, hogy emiatt nem akartak alkotmányt módosítani.²⁶⁵ Csakhogy Dánia esetében ilyesmiről nem beszélhetünk, az alkotmánya ugyanis nem régi, hanem kifejezetten újnak számít, 1953. június 5-én fogadták el.²⁶⁶

A következő érv az szokott lenni, hogy az alkotmányokat nem kell komolyan venni (!), azok kimondanak ugyan

263 Az alkotmány alkotói természetesen nem a magyar tudományos irodalomban eluralkodott felfogásból indultak ki.

264 Lásd a Dán Királyság alkotmánytörvényének (1953) első cikkelyeit.

265 Más országok esetében az érvnek van némi magyarázó szerepe, például a kontinens legrégebben hatályban lévő alkotmánya, a norvég alkotmány tekintetében ez az érvelés erősebbnek látszik.

266 Az azonban természetesen igaz, hogy nemigen módosítgatják, mert kifejezetten nehéz a módosítása – mint köztudott.

ezt-azt, de a valóság számít, nem a szöveg (a dán alkotmány például kijelenti, hogy az evangélikus vallás az államvallás, és – a 4. cikkelyben – azt is előírja, hogy az uralkodó ehhez a valláshoz tartozzék.)

Nem szükséges felhívni a figyelmet ennek az érvnek az állásosságára és arra, hogy mennyire nem igaz (természetesen a dán alkotmány 4. cikkét is komolyan veszik, a királyi család sem más vallást követ). Az alkotmány komoly dolog, hiszen éppen attól alkotmány, hogy komolyan veszik (ha nem lenne komoly, nem lenne az). A dán alkotmány az 1. cikkelyben kimondja, hogy az alkotmány az ország minden részében érvényes és alkalmazandó.

A 2. cikkely világossá teszi, hogy a kormányzás formája (angol fordításban: *the form of government*, a kormányforma) alkotmányos monarchia.²⁶⁷ A 3. cikkely pedig úgy rendelkezik, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament együtt gyakorolják, a végrehajtó hatalmat a király gyakorolja, az igazságszolgáltató hatalmat pedig a bíróságok gyakorolják (a bírói hatalomban ez a cikkely a királynak nem ad szerepet).²⁶⁸

A dán alkotmánytörvény említett passzusait természetesen annak fényében érdemes vizsgálni, hogy ezek a cikkelyek a jelzett tekintetben sok hasonlóságot mutatnak a világ számos más monarchiájának alkotmányával, függetlenül attól,

267 Az angol nyelv pontosságával is együtt élő tudományos lazasága következtében a „kormányforma” kifejezést itt a kormányzás valamiféle formájának kell tekintenünk.

268 Minderről lásd a Dán Királyság alkotmánytörvényének (1953) 1, 2, 3. és 4. cikkelyét. Vö. mindezt ugyanezen alkotmány 62. cikkelyével, mely kimondja, hogy az igazságszolgáltatásnak mindig függetlennek kell maradnia a végrehajtó hatalomtól. A cikkely címe: A hatalommegosztás.

hogy az adott alkotmány régi vagy új-e, illetve attól is, hogy az adott állam kormányzása parlamentáris formában történik-e, vagy más, nem demokratikus formában valósítja-e meg a kormányzást. A dán alkotmány passzusait elhagyva az igazsághoz ugyanakkor természetesen hozzátartozik az is, hogy az említett fogalmi elválasztás számos hazai szerzőnek is okozott némi fejfájást, és vannak példák a problémák áthidalására való törekvésre is.²⁶⁹

Ami mármost a magyar monarchikus múlt megítélését illeti, a látszólagos egyértelműségek mellett nem tagadhatók a nehézségek sem, amelyek összességükben még a viszonylag könnyen szakaszolható magyar jogfejlődés folyamatosságát is sok ponton megbontják. Talán elég csak utalni arra a tényre, hogy az 1848-ban *alkotmányos monarchiából parlamentáris monarchiává* vált ország már az átalakulás hónapjaiban sem volt éppen „alkotmányos állapotban”, egy rendkívül véres polgárháború (vö. szabadságharc) viszontagságai közepette, majd ennek elmúltával és a béke újraépítésével nem a *parlamentáris monarchia* teremtdött meg, de nem is az *alkotmányos monarchia* született újjá, hanem egy alkotmányon kívüli állapot konzerválódott majdnem két évtizedre. Amikor aztán az ország a kiegyezésben visszatalált az alkotmányához, immár *parlamentáris monarchiaként* (és alkotmányos államként) született újjá, bár az alkotmányos és a parlamentáris intézményrendszer nem egyik pillanatról a másikra, hanem fokozatosan épült ki (például a független igazságszolgáltatás vagy a közigazgatási bíráskodás kialakítása éppenséggel éveket vett igénybe), a parlamentáris berendezkedés pedig még évtizedekig sem volt tökéletes állapot-

269 Az itt bemutatott véleményünkhöz viszonylag közel álló álláspont kifejtésére lásd a már említett példát: HALÁSZ i.m. 62–63.

ban, nemhogy tisztának lett volna tekinthető.²⁷⁰ Ami pedig a korszak végétől, az első világháború lezárásától történt, azt a legnagyobb jóindulattal sem lehet egyenes vonalú fejlődésnek nevezni, amennyiben a rendszeressé vált államforma- és kormányformaváltások sorozata a XX. század aggálytalan korszakolását szinte lehetetlenné teszi.

E tárgyban utolsó megjegyzésként ugyanakkor utalhunk arra, hogy amíg a magyarban létezik az alkotmányos és a parlamentáris monarchia helytelen megkülönböztetése, addig nem létezik az alkotmányos és parlamentáris köztársaság megkülönböztetése, holott – természetesen nem a történeti tapasztalat, hanem – a logika egy hasonló megkülönböztetést ugyancsak megkívánna a republikák esetében is, ha már.

Ezen a ponton azt kell mondanunk, hogy a parlamentáris és az elnöki kormányforma egyaránt alkotmányos, bár utóbbi természetesen csak köztársaságban lehet „alkotmányos”, mint tudjuk. Ám – természetesen – amiképpen nem létezik parlamentáris monarchia, azonképpen nincs értelme parlamentáris köztársaságról vagy prezidenciális köztársaságról sem beszélni. A parlamentáris vagy prezidenciális jelző az adott monarchia vagy köztársaság kormányformájára utal, de semmit nem mond el az adott állam hatalomgyakorlásának kormányformán túli részéről, még kevésbé annak alkotmányos vagy nem alkotmányos voltáról, így – a már említett és kárhoztatott tautológián túl – használhatatlan.

Ezek után a magyar közjogi irodalomban elterjedt indokolatlan kifejezések vizsgálatát tovább folytatva még egy kérdésre kell kitérnünk. Érdeemes megfontolni, hogy va-

jon a kormányforma – ha nem korlátozza az államot, csak a kormányzatot – esetleg korlátozza-e magát az államfőt.²⁷¹ Nem szükséges ugyanis nagy belátás annak megállapításához, hogy a kormányforma sem korlátozólag, sem kiterjesztőleg, sem pontosítólólag nem értelmezhető az államforma vonatkozásában, de felmerül a kérdés, hogy az államfő vonatkozásában e jelzőknek van-e értelmes értelmezési tartományuk.²⁷²

E tekintetben érdemes elmondani, hogy a parlamentáris kormányformájú monarchiában a kormányforma nem másfajta parlamentarizmus, mint a parlamentáris berendezkedésű köztársaság kormányformája, amiképpen a parlamentáris monarchia nem másfajta monarchia, mint az alkotmányos monarchia, és ahogy a parlamentáris köztársaság nem másfajta köztársaság, mint a prezidenciális köztársaság. Az államfő a parlamentáris kormányzati rendszerben másfajta feladatokat lát el, mint az elnöki rendszerben, de az államfői hatalomgyakorlás korlátozottságának alkotmányos jellege nem különbözik a parlamentáris monarchia és a parlamentáris köztársaság esetében.²⁷³ Az államfőt éppúgy az alkotmány korlátozza a parlamentáris

271 Talán utalhunk arra, hogy a legtöbb jelző általában szükségszerűen korlátozó, és éppen az a modern alkotmányosság nagy vívmánya, hogy korlátozó mivoltában is éppen a szabadságot terjeszti ki. Sőt, ahol a törvény véget ér, ott vége a szabadságnak is, ahogy ezt a klasszikusainktól megtanultuk.

272 Az államfőre természetesen éppúgy igazak az alkotmányos hatalomgyakorlásról mondottak, mint a többi állami szervre, sőt az államfő egyfajta politikai (nem jogi) alkotmányörként is működik.

273 Az ezzel ellentétes magyar nézetek szerint a kormány kinevezése vagy a parlament felosztatása az „alkotmányos” monarchiában az államfő kénye-kedve szerint gyakorolható jogkör, a „parlamentáris” monarchiában pedig korlátozottan alkalmazható vagy nem létező jogkör, de ez nem tartható nézet.

270 Erről bőven szól SZENTE, 2011.

kormányzati rendszerben, mint a prezidenciális kormányformában.²⁷⁴

Az államfői hatalomgyakorlás attól alkotmányos, hogy megfelel az alkotmánynak, és nem azért, mert a kormányforma parlamentáris vagy elnöki, hanem azért, mert a kormányforma – ha nem is megnevezésében, de tartalmában – benne van az alkotmányban. Mivel azonban az alkotmányban olyan államfői hatáskörök is szerepelnek, amelyeknek semmi közük a kormányformához,²⁷⁵ az alkotmányos államfői hatalom teljességéhez kormányformán túli jelenségeket is figyelembe kell vennünk.

A kegyelmi jogkör gyakorlása például egyaránt alkotmányos az elnöki és a parlamentáris rendszerekben, ha az államfőnek az alkotmány ilyen jogosítványt ad a kezébe, és az államfői hatalomgyakorlásnak ezen megnyilvánulása semmilyen kapcsolatban nincs azzal a körülménnyel, hogy az adott állam kormányzati rendszere prezidenciális vagy parlamentáris.

Sőt, ezen a területen még az államforma is közömbös, vagyis azt kell állítanunk, hogy ebben a tekintetben az államfői jogosítványok nem különböznek egymástól jelentősen aszerint, hogy adott esetben monarchia vagy köztársaság állapotait vizsgáljuk.

Létezik azonban egy olyan probléma, amely feltétlenül megérdemli, hogy egy múltó pillantást vessünk rá. A félelnöki vagy szemprezidenciális, vagyis a félprezidenci-

274 Azt nem szükséges hangsúlyozni, hogy az „íratlan” alkotmány éppúgy – vagyis nem ugyanolyan módon, hanem inkább épp ugyanannyira – korlátoz, mint az „írott”.

275 A bírák kinevezése, a kitüntetések osztogatása és más attribútumok. Lásd még a kegyelmi jogot.

ális kormányzati rendszer egyes elnöki jogosítványairól van szó. A félelnöki rendszer az elmúlt fél évszázadban jelentősen változott ugyan a világban, de némely államfői jogosítványai nem módosultak lényegesen az eredeti modellhez, az 1958-as francia prototípushoz képest. Ha ezt a modellt összevetjük más, Európán kívüli félelnöki modellekkel vagy ezek némely európai történeti előzményével, mindenekelőtt az első Csehszlovák Köztársaság vagy a weimari köztársaság modelljével, különös megálapításokra juthatunk.

Az egyes elnöki jogosítványokat itt nem sorolva feltűnő, hogy ezek a jogkörök nagyban hasonlítanak azokra a viszonylag erős államfői jogosítványokra, amelyekkel a magyar szóhasználatban *alkotmányos monarchiaként* megnevezett egykori vagy mai államok államfői, vagyis – jellemzően – királyai rendelkeztek vagy rendelkeznek, márpedig ez a felismerés végzetesnek számít a magyar fogalomhasználatra nézve. Ez ugyanis azt jelenti, hogy a félelnöki kormányforma és az *alkotmányosnak* nevezett monarchia kormányformája joggal vethető össze egymással, és az összevetés azt eredményezheti, hogy a két rendszer jellemző tulajdonságai jelentős területeken összecsúsznak, egymással átfedésbe kerülnek, és elég határozottan megmutatkoznak.

Ebből azonban az is adódik, hogy a magyar felfogásban történeti fejlődésnek tekinthető folyamat a jelek szerint mégsem csupán egyirányú, és nem jelenthető ki, hogy az alkotmányos monarchia a parlamentáris monarchiának egy korábbi változataként megelőzi a parlamentáris monarchia „kormányformáját”.

Franciaország történeti fejlődése mindenesetre azt mutatja, hogy létezik a „haladásnak” egy olyan útja, amely a magyar fogalomhasználatból nem írható le, hiszen Fran-

ciaország történetében nemcsak az államforma változott nem egy esetben oda-vissza, de az alkotmányos és az alkotmánytalan vagy nem alkotmányos időszakok is sűrűn váltották egymást, nem szólva a kormányformákról, amelyek ugyancsak többszöri és jelentős módosulásokon mentek át az elmúlt kétszáz évben.

Ha ezt a fejlődést néhány más – akár taláalomra kiválasztható – ország példájával vetjük össze, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a magyar fogalomhasználat a legtöbb egyszerű esetben sem képes eligazítani minket az állam- és kormányformaváltások irányáról és jellegéről, és valójában akkor értjük meg igazán a történelmet, ha azt nem a magyar fogalomhasználat kényszereivel igyekszünk leírni.

Mindent összevetve helyes tehát világosan megkülönböztetni egymástól az államformákat (arra való tekintet nélkül, hogy az adott államban milyen kormányforma működik), és ugyancsak helyes dolog különbséget tenni a kormányformák között (arra való tekintet nélkül, hogy az adott állam milyen államformát választott magának). Mindehhez az szükséges, hogy kategorizálásaink során ne vegyítsük a különböző elemeket, és összehasonlításainkat azonos halmazokon belül végezzük.²⁷⁶

Egy második megközelítés azonban láttatni képes bizonyos összefüggéseket. Ezekre részben utaltunk már, részben

276 Nyilvánvaló, hogy az államformák és a kormányformák közötti különbségtételhez tiszta fogalmakra van szükség, és az összehasonlítás alapja csak az lehet, ha foglmainkat azonos csoportokból vesszük. Az államok között ezek után az államforma tekintetében megkülönböztetünk monarchiákat és köztársaságokat, és az államforma szerinti elkülönítésnek első megközelítésben nincs köze a kormányformák közötti megkülönböztetéshez.

itt is kitérünk rájuk. Először is prezidenciális kormányzati rendszer – mint jeleztük – csak köztársaságban lehetséges. Parlamentáris kormányforma ugyanakkor – mint ez nyilvánvaló – egyaránt működhet monarchikus és köztársasági viszonyok között. Végül kimondandó, hogy monarchikus viszonyok közepette csak parlamentáris kormányrendszer funkcionálhat.

Ezek a nyilvánvaló igazságok természetesen csupán formális bölcsességek, de van egy pont, ahol mindeme bölcsesség egy különös következtetés levonását teszi szükségessé. Ezen a ponton azonban nehéz terepre tévedünk. A terepviszonyok nehézségei miatt célszerűbb tételmondatunkat egyenesen kimondanunk, a kifejtés aggodalmait más írásokra bízva.

Azt állítjuk, hogy a parlamentáris kormányformához a monarchikus államforma illik jobban: a parlamentarizmust a monarchiára találták ki, a parlamentarizmus eredeti felfogásának legjobban a monarchikus államforma felel meg.

Ennek a megállapításnak mindenesetre ellentmond az a felfogás, miszerint a parlamentáris modell akkor működik zökkenőmentesen, ha az államfő – jó esetben – kis túlzással „nem csinál semmit”, vagyis nem fontoskodja el a szerepét. Ez pedig olyan visszahúzódadást, visszavonulást, belátást és bölcs eleganciát, már-már nagyvonalúságot követel meg az államfőtől, amelyet indokoltabban lehet elvárni egy olyan személytől, aki csak meghatározott ideig ül az államfői székben, és legfeljebb néhány rövid év alatt alkotmányosan – választással – lecserélhető.

Az európai alkotmánytörténet azonban azt mutatja, hogy a politikai kompromisszumok egész rendszere, amely első sorban a skandináv és a Benelux államokban politikátörté-

netileg kialakult, lehetővé tette, hogy az uralkodó éppen ebbe a szerepbe húzódjék vissza, ezzel gyakorlatilag feleslegessé réve az államformaváltás igényét.²⁷⁷

Az államforma kérdésének illetően felvetése természetesen azt bizonyítja, hogy az államforma – bármily érdekes jelenség is – valójában többed-rangú kérdés a politikai rendszer és a kormányforma mögött, illetve szempontjából. Az ugyanakkor nagyon is indokolható és legitim kérdés, hogy vajon melyik államforma kedvez inkább a demokráciának, és melyik államforma ad több esélyt egy esetleges diktatúra kialakulásának.

Nem vitás, hogy a demokrácia és a köztársaság kezdetben kéz a kézben jártak mind az elméletben, mind a gyakorlatban, és erre két és fél évezred számtalan szerzőjét és kétezer év rengeteg történelmi kísérletét hozhatnánk fel példának.²⁷⁸ Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az utóbbi kétszáz év elriasztó tapasztalatokat szolgáltatott ezen a téren, és Bibó István sem véletlenül említette „a demokráciás északi királyságokat és a diktatúrák dél-amerikai köztársaságokat”.²⁷⁹ (Mindenesetre Mussolini rendszere egy királyságban, Hitleré pedig egy köztársaságban valósult meg, és a demokráciák minősége sem attól függ, hogy monarchiában vagy respublikában vernek gyökeret.²⁸⁰)

277 Az uralkodóknak ezzel a lépésével valósul meg a constanti modell, persze nem abban az országban, amelyben Constant tervezte. Vö. CONSTANT, 1862, 13.

278 Ez persze nem azt jelenti, hogy az elmúlt kétezer-ötszáz évben a jelentős politikai gondolkodók nagy részének ne lett volna elborzasztó véleménye a demokráciáról, sőt.

279 Vö. BIBÓ István: *Összeesküvés és köztársasági évforduló*, IN: 1986, 457.

280 Lásd például az USA és Kanada között húzódó határ mindkét oldalát. Az USA köztársaság, Kanada pedig királyság, az USA elnöki, Kanada pedig parlamentáris kormányformájú ország. Ugyanakkor mindkét ország föderális, vagyis

Ennek taglalása itt nem dolgunk, de annak leszögezését feladatunknak tartjuk, hogy az ebben a tanulmányban legtöbbször emlegetett két kormányzati rendszer, vagyis a két anyakormányforma csak demokráciában képzelhető el működőképesen. Ennek bizonyítására másutt nyílik alkalmunk, ezért a fogalomtisztázás keretei közepette itt csak azt kell leszögeznünk, hogy a tudományos közbeszédben és a szélesebb közvéleményben egyaránt elterjedt *parlamentáris demokrácia* és *prezidenciális demokrácia* kifejezések – ez a fentiek után talán meglepő egyértelműséggel jelenthető ki – jól használhatók, mert ezeknek a jelzős szerkezeteknek van értelmük.

Ezek a szóösszetételek elfogadhatóan jó szóösszetételeknek számítanak (még akkor is, ha nem a legpontosabbak), amennyiben a kormányformára utaló jelzők a politikai rendszerre utaló alany jelzői, vagyis a jelzett szó itt nem az állam, hanem a politikai rendszer, eszerint a kormányformát jelző melléknév a politikai rendszert megnevező főnév – kormányforma szerinti – milyenségét mutatja meg.

E kifejezések kiirtására való törekvés értelemszerűen már csak elterjedtségük figyelembevételével sem lenne hasznos igyekezet, de utalunk rá, hogy ebben az esetben nemcsak gyakorlati szempontból, hanem elméleti megfontolásokból is vállalható kifejezésekről van szó.

Ennek magyarázata az, hogy a *demokrácia* kifejezést nem – platóni, arisztotelészi, vagyis antik vagy akár középkori vagy premodern értelemben – államformaként használjuk,

az egyes alkotórészekben, azaz tartományi, illetve tagállami szinten a kormányforma ugyancsak elnöki (*states*), illetve parlamentáris (*provinces*). A két ország demokráciamodellje között mindenesetre vannak jelentős különbségek.

hanem – modern értelemben – politikai rendszerként. Arról ugyanakkor, hogy a modernebb politikatudományban a demokrácia az állam szinonimájaként értelmeződik, itt már nem ejthetünk szót.

Ebben az írásban ugyanis már csak két jelenségre hívhatjuk fel a figyelmet. Az egyik „a politika prezidencializációja”, amelynek egyre szaporodó irodalma van, és amely már nem csupán a kormányforma prezidencializációját jelenti, hanem a kormányzás egészének elnökiessé válását. Fel kell figyelni arra, hogy az elnökiessé válás ez a jelensége nemcsak köztársaságokban, hanem monarchiákban is felütheti a fejét.²⁸¹

A másik különös jelenség azokkal az intézkedésekkel függ össze, amelyek az egyes kormányzati rendszerek stabilizálására törekednek a parlamentáris rendszerekben is immár rögzített, fix terminusú törvényhozási ciklusokkal és a félelnöki rendszerekben megmutatkozó azon törekvésekkel együtt, amelyek a *cohabitation*nak nevezett helyzet elkerülését célozzák, ötéves parlamenti ciklusokkal és elnöki többséggel. Ezek a vadonatúj jelenségek lényegében megkezdték az egyes kormányformák egymáshoz való kö-

281 Ennek nemzetközi irodalmából lásd Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2005, 13. A monarchiák prezidencializációjára lásd Tomokazu SAKANO: *The Presidentialization of Politics in Britain and Japan. Comparing Party Responses to Electoral Dealignment*. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress, Fukuoka, Japan, júl. 10–14, 2006, 20, továbbá Göran SUNDSTRÖM: 'He Who Decides'. *Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective. Scandinavian Political Studies*, 152, és Thomas PERSSON – Jörgen HERMANSSON: *The 'presidentialisation' thesis revisited. Lessons from the Swedish case*. Paper for presentation at the workshop 'The Importance of Constitutions', Istanbul, okt. 23–25, 2013.

zelítését, hasonulását, vagy – ahogyan a magunk részéről teoretikus okból is szeretjük nevezni – konvergenciáját, és ez – az erről szóló elméleti irodalom felszaporodásával együtt – ugyancsak megkérdőjelezi a fent bírált kifejezések hosszú távú tarthatóságát.

Ha más okból nem is, ez utóbb említett két jelenség miatt feltétlenül érdemes elgondolkodni az *alkotmányos monarchia*, a *parlamentáris monarchia*, a *parlamentáris köztársaság* és a *prezidenciális köztársaság* – továbbá sok más hasonló elnevezés – használatának tartósságán, értelmén, okán és célján, hiszen ezek a jelenségek másodlagossá és relatívá teszik azt a tényt, hogy köztársaságban vagy monarchiában vizsgáljuk-e az említett jelenségeket.

Végül jelezni kívánjuk, hogy az említett kifejezések inverze, vagyis a monarchikus parlamentarizmus, a köztársasági parlamentarizmus és a köztársasági prezidencializmus – bármilyen furcsán hangozzanak is – valójában a legkevésbé sem furcsábbak, mint e fogalmak azon fordítottjai, melyeket fentebb bírálni bátrak voltunk.

Ilyen körülmények között az *alkotmányos* jelzőt tarthatjuk a legjobban használható melléknévnek, amely egyaránt lehet jelzője a monarchiának és a köztársaságnak, a parlamentarizmusnak és az elnöki rendszernek, az államnak és a demokráciának is. Hasonlóképpen állunk az „alkotmány” főnévvel, melynek ugyancsak egyaránt jelzői lehetnek az itt főnévként szereplő szavak.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a fentiekben elsősorban a hosszan bírált kifejezések hátrányait domborítottuk ki, és kevésbé törődtünk a kritizált fogalmak és fogalompárok használhatósága és hasznossága melletti megfontolásokkal. Célunk ugyanis az volt, hogy a fent bemutatott kifejezések problémáiról, nehezen hasznosít-

hatóságáról, sőt bizonyos fokú haszontalanságáról győzők meg az olvasót.

Írásunk azonban természetesen nyitott az ellenérvekre, akár e hasábokon is. A kormányformák jobb megértését elősegítő hasznos diskurzusnak ugyanis aligha képzelhetünk megfelelőbb fórumot egy parlamenti kutatásokkal foglalkozó rangos folyóiratnál.

A parlamentarizmus parlamentje

„Mert amit nálunk demokráciának neveznek, az nem egyéb, mint a köznemesség régi antagónizmusa a főnemesség ellen. A múltban nagy történelmi alapja van. A jelenben alapja csupán a hiúság, az irigység és a bornírtság.”

(ASBÓTH JÁNOS: MAGYAR KONZERVATÍV POLITIKA)

A törvényhozó hatalomnak számtalan neve ismert a világon. A változatosság persze mindenekelőtt akkor tűnik elénk a maga gyönyörködtető sokszínűségében, ha az egyes országok törvényhozó testületeinek hagyományos nemzeti neveit az egyes népek nyelvén sorjazzuk egymás után, végtelen névsorban. De természetesen beláthatatlan burjánzásra lelünk már akkor is, ha csak az európai országok törvényhozásait vesszük sorra a szejmtől a *senaton* át a *saborig* és tovább.

Azt állítjuk ugyanakkor, hogy ezeket az elnevezéseket közös kulturális örökségünk ismeretében sok esetben nyugodtan lefordíthatjuk *parlament*ként – különösen a mi kontinensünkön –, de számos más esetben ez a fordítás nem volna helyes.

Ebben a rövid írásban amellet érvelünk, hogy *parlament*-nek csak a parlamentáris és – bizonyos megszorításokkal – a félelnöki kormányformájú országok törvényhozó testületeit illendő neveznünk, az elnöki – és más kormányformájú – országok törvényhozásait viszont nem célszerű ezzel az általános névvel illetni.

Írásunkban természetesen nem a *nemzetgyűlési*, illetve *parlament*i típusú törvényhozások különbségeire kívánunk rávilágítani, hanem azt szeretnők, ha arra a különbségre

vetülne fény, amely a *parlament*típusú törvényhozásokat a *kongresszus*típusú törvényhozásoktól választja el.

Mondandónk lényege tehát az, hogy a törvényhozások elnevezésénél leginkább az adott ország kormányformáját célszerű figyelembe venni. Ezért az alábbiakban először azt tartjuk fontosnak röviden tisztázni, hogy valójában mi is tekinthető kormányformának, vagyis kormányzati rendszernek vagy – régebbi magyar szóval – kormány-rendszernek.

*

Mint ismert, a kormányzati rendszerek kormányformák, amelyek arról tanúskodnak, hogy a tág értelemben vett kormányzást végző állami szervek milyen felelősségi viszonyrendszerben állnak egymással és a néppel. Ezért kormányzati rendszerekről csak alkotmányos demokráciákban érdemes beszélni, ám e rendszerek előzményei természetesen a demokrácia előtti korokig nyúlnak vissza.

A kormányzati rendszer tágabb értelemben a politikai irányítási feladatokat ellátó állami rendszer, szűkebb értelemben pedig a kormányzást végző állami szervek rendszere. A kormányforma azt mutatja meg, hogy milyen a viszony a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között – esetleg az államfői hatalom közvetítésével –, és bizonyos fokig azt is, hogy milyen szerkezetben működik a végrehajtó hatalom.

Tudvalevő, hogy a modern, demokratikus kormányzati rendszerek két alaptípusát az angolszász világ adta az emberiségnek, hiszen az egyik a westminsteri, a másik a washingtoni modell alapján fejlődött ki. Elnevezésük nem pontos ugyan, de elterjedtségük okán az egyik modellt parlamentáris, a másikat elnöki rendszernek kell hívunk.

E két rendszer – az Egyesült Királyságból, illetve az Egyesült Államokból kiindulván – gyors ütemben terjedt el a Földön az elmúlt kétszáz évben: az európai kontinensen az előbbi, az amerikai kontinensen az utóbbi szisztémának alakultak ki hagyományai, míg más földrészeken egyaránt megtaláljuk mindkét rendszert és e rendszerek kombinációit is. A legnépszerűbb kombináció az úgynevezett félelnöki rendszer, amelynek európai kontinentális, elsősorban francia gyökerei vannak, de általában külön tárgyalást kap a sajátos svájci rendszer is, amelyet egyaránt neveznek direktoriális, kollegiális vagy tanácsi kormányrendszernek.

A kormányformák elnevezésein sokat lehet vitatkozni, de az nem kétséges, hogy az egyes ismert elnevezések nagyon elterjedtek, és ezért aligha lehetne reálisan megváltoztatni őket.

A két alaptípus, a parlamentáris és az elnöki szisztéma között mindenesetre számos különbség ragadható meg, de ha csak az elhatároló jellegű, legfontosabb különbségeket vesszük számba, akkor három fő különbség tűnik szembe. Az egyik az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő két külön személy, míg az elnöki rendszerben e két funkciót egy személy tölti be. A másik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a törvényhozás bizalmán nyugszik, és így a törvényhozásban bármikor megbukhat, míg a prezidenciális rendszerben nincs ilyen politikai bizalmi viszony e két államhatalmi ág között. A harmadik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a törvényhozást fel lehet oszlatni, míg az elnöki rendszerben mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom kitölti a teljes mandátumát a következő fixált választásokig.

E különbségek mellett számos egyéb sajátosság jellemzi mindkét rendszert, sőt a politikatudomány az elmúlt évtizedekben olyan összefüggéseket is feltárt, amelyek tovább-

színesítik a két rendszerről és ezek félpreszidenciális vagy félpárlamentáris elegyeiről alkotott képet.

Különösen figyelemreméltók azok a kutatások, amelyek e kormányzati rendszereket a választási rendszerekkel vagy az egyes országok pártrendszerivel vetik össze. Ugyancsak jelentősek azok a vizsgálódások, amelyek e kormányformákat a politikai rendszer összefüggéseiben tanulmányozzák.

Ez utóbbi stúdiumok alapján a párlamentáris rendszerek rugalmasabbaknak és alkalmazkodóbbaknak tűnnek fel a világon, és ezért jobb demokráciateljesítményre képesek, mint az elnöki rendszer, amely egyelőre kevesebb sikert ért el az anyaországán kívül.

*

Az elmondottak alapján azt a két tételmondatot fogalmazhatjuk meg, mely szerint (1) *parlament az, aminek bizalmán a kormány nyugszik*, illetve (2) *parlament az, amit fel lehet oszlatni*.

Ha egy törvényhozás (1) nem vonhatja meg a bizalmat a kormánytól, illetve (2) nem osztható fel, akkor az nem parlament.

A legtöbb esetben azt a törvényhozást, amely nem rendelkezik a fenti két tulajdonsággal, kongresszusnak célszerű nevezni.

Az elnöki rendszerű országok többségében a törvényhozó hatalom letéteményesét – *mutatis mutandis*, természetesen a nyelvtől függően – kongresszusnak nevezik, amely összefoglaló névnek számít, hiszen ez a legtöbb esetben a törvényhozás két házának együttes neve (a képviselőháznak és a szenátusnak természetesen külön nevük van). A hatalmas amerikai kontinens legtöbb országában az alkotmányok

spanyolul, portugálul és angolul egyaránt a magyar fonetika szerint kongresszusként leírható szóval adják meg a törvényhozó hatalom gyakorlójának hivatalos nevét (*Congreso*, *Congresso*, *Congress*). De még azokban az országokban is, ahol ez az elnevezés nem terjedt el, csak a legritkább esetben használják a *parlament* kifejezést.

Esetükben tehát nem elsősorban arról van szó, hogy a szuverenitás bizonyos attribútumainak gyakorlásával valamely testület elnyerheti a *parlament* nevet, vagyis ha súlyosabb jogosítványai vannak, akkor érdemesült a *parlament* névre, míg ha kevesebb joga van, akkor nem érdemli meg ezt a nevet, hanem arról kell beszélnünk, hogy a két különböző anyakormányformához két különböző törvényhozás-elnevezés illik.

Bizonyos fokig azonban akár úgy is felfogható a dolog, hogy amennyiben a törvényhozás a kormány ellenőrzésében a politikai felelősség érvényesítéséig, vagyis akár a kormány megbuktatásáig is eljuthat, akkor azt a törvényhozást párlamentnek kell (vagy lehet) neveznünk, bármi legyen is annak hivatalos neve. Ha pedig az adott törvényhozás nem tudja érvényesíteni a politikai felelősségre vonás valamennyi ismert (parlamentáris) eszközét, akkor nem tekinthető párlamentnek, még ha így hívják is.

Másfelől az is kimondható, hogy amennyiben a törvényhozó hatalom gyakorlóját mandátumának lejártá előtt tulajdonképpen – bizonyos megszorításokkal – szinte bármikor fel lehet oszlatni, mert van olyan (egyszemélyes) állami szerv, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között állván – bár legtöbbször az utóbbi kezdeményezésére – ezt megteheti, akkor azt a törvényhozást párlamentnek kell tekintenünk, akárhogy hívják is e testületet az adott ország nyelvén vagy nyelvein.

A világ nyelvei mindenesetre általában segítségünkre vannak annak eldöntésében, hogy az adott törvényhozást parlamentnek tekinthetjük-e. Ez azonban természetesen csak első megközelítés lehet, mert a kérdés eldöntéséhez végső soron a kormányforma vizsgálatán keresztül vezet el az út.

*

A parlament francia eredetű szó ugyan – és nagyon is jellemző, hogy alakilag a *beszél* igéből származik, de a tövéből képzett melléknév fecsegőt, hazudozót is jelenthet –, ugyanakkor a parlamentarizmus őshazájában többféle értelemben is használják. Magát a szót az angol nyelv a franciából vette, de az eszmét és a gyakorlatot a szigetország maga alakította ki.

A szóhasználat azonban távolról sem egységes. Világos, hogy például a *Queen in Parliament*, a *Houses of Parliament* és a *Member of Parliament* kifejezésekben mást-mást jelent ugyanaz a híres főnév. Ráadásul a fokozás jellegzetességeivel együtt fordított sorrendben egyre többet, egyre szélesebb grémiumot jelent.

A *The Member of Parliament* (a parlament tagja) szóösszetételben a *parliament* egyértelműen az alsóházat jelenti, ennek tagja a képviselő, a kifejezés csak rá vonatkozhatik, a felsőház, vagyis a Lordok Háza tagjára nem.

A *The Houses of Parliament* (a parlament házai) szóösszetételben ugyanakkor a kifejezés az egész törvényhozásra vonatkozik, vagyis mindkét házra, amelynek immár összefoglaló neve a *parliament*.

A *The Queen in Parliament* (a királynő a parlamentben) szerkezetben ugyanakkor a *parliament* már az egész kormányzás helyszínét jelenti, a kormányzás teljes formáját, amellyel együtt – és amelybe belépve – őfelsége a szuverenitás egészét testesíti meg.

1998 óta azonban – voltaképpen elég különös módon – nem ez az egyetlen parlament brit földön, hiszen a devolúció a szuverenitás teljességéről korábban tudottakat is némiképp átírta.

A skót parlamentet (*Scottish Parliament*) például mind az azt létrehozó törvény (vagyis tulajdonképpen a módosított brit alkotmány), mind a közbeszéd parlamentnek hívja, mert bizonyos (szűk) határok között adókievetési (vagy inkább adómódosítási) joga van, míg a walesi gyűlést (*Welsh Assembly*) e jogosítvány hiánya miatt hasonló okból nem lehet ekként nevezni.

A szuverenitásra természetesen az ezekben az években éppen megszűnőben lévő európai uniós tagság is kihat, de az uniós szervek elnevezéséért nyilvánvalóan nem a britek (vagy a nyelvük) tehető felelőssé.

A fentebb mondottak ugyanis azt is jelentik, hogy például az Európai Parlamentnek nevezett testület valójában inkább csak hivatalos nevében parlament, és ma még mindig (bár e tekintetben sokat fejlődött az utóbbi években) úgy kell tekintenünk rá, mint olyan testületre, amelynek a módosított alapító szerződések mintegy megelőlegezték azt a nevet, amelyet legfeljebb fejlődésének egy későbbi szakaszában érdemelhet majd ki.

Hasonló példák természetesen hosszabban is sorolhatók, de úgy ítéljük meg, hogy rövidebbre fogott mondandónk alátámasztását immár nem a további példák emlegetése, hanem az elmondottak összefoglalása szolgálja.

*

A különböző törvényhozó – vagy csupán döntéshozó – testületek között a politikatudomány számtalan különbséget tesz, indokoltan vagy indokolatlanul. Különösen a munka-

parlament (dolgozó parlament), vagyis a törvénygyár, illetve a vitatkozó parlament (politikai testület), vagyis a *talking shop* közötti különbségtétel kedvelt, holott ez a különbségtétel kevés gyakorlati haszonnal és még kevesebb elméleti értelemmel jár.

Hasonlóan elterjedt a nemzetgyűlés és az országgyűlés közötti megkülönböztetés, amelynek legfeljebb az *assemblee*-típusú és a parlamenttípusú testületek közötti elhatárolási lehetőségben van némi jelentősége.

A magunk részéről ezekhez az elkülönítésekhez azt a különbségtételt szeretnénk hozzáilleszteni, amely a kongresszusnak nevezett és a parlamentnek nevezhető törvényhozó testületek között tehető meg. Ez az elhatárolás megítélésünk szerint hasznos és célszerű kategóriaképzés, melynek elméleti alapja a kormányformák közötti megkülönböztetés.

Ezzel egyben azt a diskurzust is szeretnénk árnyalni, amely azon kérdés körül forog, hogy mitől tekinthető parlamentnek egy választott testület, a törvényhozó hatalom letéteményese. Ezt a vitát gazdagította az a kitűnő írás is, amely *Parlamenti Szemlében* jelent meg, mindjárt a lap első számában.²⁸²

Írásunk ennek az értékes és fontos diskurzusnak a talapzatához helyezi e szerény hozzájárulást.

A választott államfő

282 SZABÓ Zsolt: Mitől parlament egy törvényhozó szerv? *Parlamenti Szemle*, 2016/1.

„Gyéren lelve a valóban örömet, reményben s emlékezetben keressük, s amit a múltban találunk, ápoljuk, tatarozzuk, díszítjük folyton, s igyekszünk egyúttal feledni a vele járt keserűséget. Így hamisítjuk múltunkat, csaljuk önmagunkat.”

(ASBÓTH JÁNOS: ÁLMOK ÁLMODÓJA)

Kukorelli István – akit ezek a sorok tisztelettel köszöntenek – a mai magyar kormányforma kialakulását számos publikációjában – a kortárs megfigyelő és a résztvevő alakító pozícióját nem megtagadva – történeti bölcsességgel és megbocsátással szemlélte.²⁸³ Szavai tisztán, tudományos pontossággal, sőt sok esetben szóteremtő erővel jelenítik meg a vizsgálatba vont tárgyat, fogalmai a mindenkor legjellemzőbb – a vizsgálódás szintjéhez adekvátan választott – fogalmi keretben szólnak meg. A magyar államfő alkotmányos helyének meghatározásakor például a tudományos lokalizálást kitűnő érzékkel – több tanulmányában is – a kormányforma összefüggésében végezte el.²⁸⁴

283 Kukorelli Istvántól származik az a fordulat is – „a kor lenyomata a kormányformán” –, amelyet jellemző mivolta, pontossága, elegáns, megértő nagyvonalúsága és szerzőjének kifejezésalkotó leleményét dicsérő jellege miatt is e dolgozat alcímének vagy mottójának is választhatnánk. Vö. „A kor lenyomata a kormányformán.” In: KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek.* Korona, Budapest, 1995. 58.

284 Példaként lásd KUKORELLI István: *Az államfő a kormányzati rendszerben. Intézményszületés – hatalmi harcban.* Első megjelenés: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *Kormány a mérlegen,* Korridor, Budapest, 1994. Önálló kötetben: KUKORELLI, 1995, 72. Vö. KUKORELLI Ist-

A jelenlegi magyar kormányforma – mint ismert – több lépcsőben, oda-vissza lépésekkel, ideiglenesnek hitt megoldások véglegesítésével, kompromisszumosan, megegyezésekkel alakult ki, mint valójában szinte az egész államszervezeti struktúra és benne – elsődlegesen – az államfői intézmény.²⁸⁵

Ha neutrálisan tekintünk a folyamatra, tulajdonképpen meglepőnek kell tartanunk, hogy az államfői intézmény felállítása, az államfőváltás szabályainak megalkotása, azaz a köztársasági elnök megválasztásának problémája – vagyis az elnökválasztás módja és ideje egyaránt – a rendszerváltás egész folyamatának egyik legérdekesebb és legfordulatosabb kérdésévé vált, és fordulatos ténsorozathoz szolgáltatott eseményeket. Lényegében különösnek kell értékelnünk, hogy a fontosabb szereplők mindegyikét, vagyis valójában a teljes rendszerváltó politikai garnitúrát hónapokon át – időnként más, fontosabb problémákat is jelentősen háttérbe szorítva – ez a kérdés foglalkoztatta leginkább.²⁸⁶

A rendszerváltozás közjogi vitái ráadásul évekkel 1990 után is vissza-visszaköszöntek, újra és újra előbukkantak, és sok esetben nemhogy csitultak volna, de időnként újabb és megújult erővel lángoltak fel. Ugyanakkor a legújabb

ván: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég, Budapest, 2006, továbbá KUKORELLI István: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet*. Méry Ratio, Budapest, 2014.

285 Arra nézve, hogy egy rendszerváltozásnak hogyan lehet lefolynia, a tranzitológia hatalmas irodalmának rövid összefoglalásaként lásd HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013. Mindenekelőtt 70–95, különösen 75–80.

286 Tegyük ugyanakkor hozzá, hogy a korszak közvéleményét ez a kérdés minden jel szerint ennél azért jóval kevésbé foglalkoztatta.

kutatások – amelyeket mások mellett nagy részben éppen Kukorelli István végzett el – mindezekén túl újból megállapíthatták, hogy a rendszerváltozás parlamenti vitái nagyon nagy hányadukban lényegében ismétlései voltak azoknak a diskurzusoknak, amelyeket az egykori ellenzék az Ellenzéki Kerekasztalnál, majd – ugyancsak részben ugyanazokkal a szereplőkkel – a Nemzeti Kerekasztalnál már lefolytatott, és sok esetben dűlőre is jutott, amidőn kompromisszumos végeredményt alakított ki.²⁸⁷

A magyar közjogi vitáknak ez a rendkívül különös jellege természetesen mindenekelőtt abból a tényből adódik, hogy Magyarországon a rendszerváltoztatás – szemben néhány más közép-európai ország hasonló eseménysorozatával – többnyire tárgyalásos, konszenzusos, kerekasztalos, kompromisszumos, megegyezésszerű, közepesen gyors és békés alkufolyamatként zajlott le.²⁸⁸ Ha ez még nem lenne elég, igazából tulajdonképpen befejezetlen, vagyis soha rendesen be nem fejezett cselekménysorral van dolgunk, amely sok esetben legfeljebb átmenetileg zárt le egyes kérdéseket, és még ha minden jelentős érvet és észrevételt felvonultatott is, mindig lehetővé tette, hogy gyakran az adott vita újra-kezdődjék előről, mintha mi sem történt volna. Természetesen ez a jelleg volt jellemző az államfőváltás szabályainak kialakulására is.²⁸⁹

287 Ennek számtalan példájára lásd mindenekelőtt KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai*. Antológia, Lakitelek, 2016.

288 A rendszerváltásnak ez a jellege számos kritikát váltott ki és érdemelt meg, de a magunk részéről ezt a jelet legalább annyira a folyamat erényének, mintsem fogyatékságának tarthatjuk.

289 Ezen a téren egyértelműen kialakulásról beszélhetünk.

Az államfői intézmény kialakításának kiindulópontja mindenesetre természetesen az a helyzet volt, amikor még nem volt köztársasági elnök és egyszemélyi államfő sem,²⁹⁰ legfeljebb annak elhalványult egykori történeti emléke,²⁹¹ és az Ellenzéki Kerekasztal eredetileg úgy is gondolta, hogy a köztársasági elnöki intézményt majd az országgyűlési választások után összeülő valódi parlamentnek kell megteremteni, miközben majd nyilván az gondoskodik az elnökválasztásról is. Az Ellenzéki Kerekasztal ezért kezdetben nem is kívánt tárgyalásokba bocsátkozni arról a kérdéssel, hogy a köztársasági elnököt milyen módon és mikor válasszák meg, mint ahogyan arról sem, hogy milyen államfői jogosítványok szülessenek, az államfői intézmény hol helyezkedjék el a hatalommegosztás rendszerében, és egyáltalán: hogyan fessen hazánk alkotmányos berendezkedése a politikai alkotmány terén.²⁹²

Ezt az eredeti álláspontját az Ellenzéki Kerekasztal arra alapozta, hogy az utolsó „rendi” országgyűlés Magyarország alkotmányának szabályozási elveit már elfogadta, méghozzá annak az előterjesztésnek megfelelően, amelyet Németh Miklós kormánya Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter által beterjesztett.

Ez a dokumentum már a második tervezet volt a maga műfajában. Az első 1988. november 30-ai dátummal A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási

290 A kvázi államfő kvázi tisztségét 1949 augusztusától 1989 októberéig „jog szerint” a Népköztársaság Elnöki Tanácsa töltötte be.

291 Elsősorban az 1946 februárja és 1949 augusztusa között hatályban volt 1946. évi I. törvény cikk emléke.

292 Ha úgy tetszik, a kollektív államfői intézmény megléte számít a nulladik lépésnek, a kiindulópontnak, az origónak, amelytől azonban mindjárt a mozgalmas történet első pillanatában elléptek, elmozdultak a felek – az egyszemélyi államfő intézményesítésének irányába.

kon koncepciója címmel nyújtotta be a kormány, a másodikat pedig 1989. január 30-i dátummal, és immáron – az államforma és az államnév kérdésében nem foglalva állást – Magyarország alkotmányának szabályozási elvei címmel terjesztette elő.²⁹³

Az 1989. január 30-án beterjesztett koncepció az államnév kérdését nyitva hagyta, de viszonylag egyértelműen foglalt állást az államfői intézményről, kimondván, hogy amennyiben Magyarországnak erős vagy közepesen erős államfőre van szüksége, akkor az intézményt betöltő személyt a választópolgároknak közvetlen választással kell megválasztani. A korszak közjogi vitáira hallatlanul jellemző „erős”, „gyenge”, „közepesen erős” jelzők valódi tartalmára itt nem térve ki,²⁹⁴ azt világosan lehet látni, hogy az erős és a közepesen erős köztársasági elnököt az e jelzőket alkalmazó előterjesztők a végrehajtó hatalmon belül, e hatalmi ág vezetőjeként tételezték fel.²⁹⁵ Választását ennek megfele-

293 Lásd KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.

294 E jelzők jogos kritikájára, továbbá az államfői intézmény kialakításának részletes, értő bemutatására és elemzésére lásd TÓTH Károly: *Az államfői (köztársasági elnöki) tisztség*. In: KUKORELLI-TÓTH i.m. 259–389.

295 A szabályozási elvek az államfői tisztség jellegének függvényében a jelölés és a választás kérdéskörét is tárgyalták. A november 30-ai dokumentummal ellentétben, mely az 1946. évi I. tc. e tárgyú rendelkezéseinek többségét átvéve inkább a közvetett voksolást preferálta, közepesen erős, illetőleg erős státusú elnök esetében indokoltnak tartották a közvetlen választást, melynek jelöltjeire az Országgyűlésben képvisellel rendelkező társadalmi szervezetek tehetnek javaslatot. Eszerint a szabályozási elvek már számoltak a többpártrendszer elismerésével, ezt azonban még nem mondták nyíltan ki. A január 30-ai dokumentum szerint a köztársasági elnököt – hat vagy hét évre szóló megbízással – a választópolgárok abszolút többséggel választják. Az első fordulóban a tisztséget az a jelölt nyeri el, aki legalább kétharmados részvétel esetén az érvényes szavazatok több mint felét

lően – némely kossuthi hagyományokat követve – közvetlen választásnak képzelték el.²⁹⁶

A kormány által előterjesztett alkotmánykoncepciót az Országgyűlés 1989. március 8–9-ei ülésén vitatta meg, és azt „az előterjesztésnek megfelelően hagyta jóvá”. Ez az alkotmánykoncepció – amely ekként hivatalos koncepcióvá, országgyűlési határozattá lépett elő – az első lépés a szövényes történetben. Ezen a ponton tehát úgy fest, hogy az államfőt „köztársasági elnök” néven a végrehajtó hatalom élére a nép közvetlen választással választja meg. A köztársasági elnök megbízatási ideje hat vagy hét év lett volna.²⁹⁷

Bár az MSZMP Központi Bizottsága és az Országgyűlés is egyaránt elfogadta a szabályozási elveket, az alkotmányozás mégis megakadt. Március 22-én ugyanis – a Független Jogászfórum kezdeményezésére – létrejött az Ellenzéki Kerekasztal, mely március 30-ai nyilatkozatában e folyamat leállítását követelte.

Az MSZMP megfontolta a dolgokat, és a kialakult új helyzetben döntést hozott. A megállapodás érdekében május 8-án

a Központi Bizottság – a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokra vonatkozó ellenzéki javaslatot elfogadva – már csak az alkotmány nagyobb terjedelmű módosítását szorgalmazta, vagyis közvetve lemondott arról, hogy az új alkotmányt az utolsó egypárti parlament szavazza meg.

Ily módon az alkotmányozás szempontjából is új politikai időszak kezdődött, melyet az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal s a társadalmi szervezetekből létrejött Harmadik Oldal tárgyalássorozata, éles szembenállása, majd részleges kompromisszuma jellemzett.²⁹⁸

Igen ám, de az MSZMP felső vezetése és a kormány először úgy döntött, hogy a tárgyalásoktól függetlenül mégiscsak bevezeti az egyszemélyi államfő intézményét, s egyben megteremti a politikai pártokról, az Alkotmánybíróságról és az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvények alkotmányos alapjait. Az áprilisban készült tervezet az Igazságügy-minisztérium május 10-én hozta nyilvánosságra. Közben még zajlott az államigazgatási egyeztetés, s így lehetőség nyílt arra, hogy a dokumentumról kialakított véleményeket a minisztertanács és az Országgyűlés illetékes bizottsága figyelembe vegye.²⁹⁹

megszerezte. A második körben is ez az előírás érvényesül, ám ekkor már csak az első két helyezett versenyezhet az elnöki mandátumért, s így – a szavazategyenlőség esetétől eltekintve – garantált az eredményes voksolás. Feltehetően a változó politikai helyzetre reagálva a dokumentum célszerűnek vélte, hogy az első köztársasági elnököt még az 1985–1990-es országgyűlési ciklusban válasszák meg. Lásd minderről A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója 1988. november 30. In: Kilényi i.m. 154; valamint Magyarország alkotmányának szabályozási elvei 1989. január 30. uo. 229.

²⁹⁶ Vö. PAJKOSSY Gábor (szerk.): *Magyarország története a 19. században. Szöveggyűjtemény*. Budapest, 2003. Idézi: PÖLÖSKEI Ferenc: A köztársasági gondolat a magyar irodalomban. In: Feitl, 2007. 197.

²⁹⁷ Lásd ugyancsak: LAKOS János (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei* I. MOL, Budapest, 1993. 436–437.

²⁹⁸ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások korszakformáló jelentőségéről itt nem áll módunkban kellően megemlékezni, de e lábjegyzettel adózni kívánunk a magyar történelem e kivételes pillanatának (és intézményének).

²⁹⁹ A törvénytervezet a szabályozási elvekben kifejtett kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót normaszöveggé alakítva úgy fogalmazott, hogy Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki az alkotmányban megállapított hatáskörében örökös az államszervezet demokratikus működése felett. A törvénytervezet szerint feladatai ellátásában alelnök segíti. Az alelnök az államfő megbízása alapján jár el egyes ügyekben, átmeneti akadályoztatás esetén pedig helyettesíti az elnököt. A törvénytervezet, a szabályozási elveknek megfelelően, a közvetlen elnökválasztás mellett foglalt állást, az államfő megbízatásának időtartamát azonban nem hat-hét, hanem öt-hat évben

Az MSZMP eme lépései azonban nem befolyásolták az Ellenzéki Kerekasztalban tömörült pártok és társadalmi szervezetek álláspontját. Követelésükre a minisztertanács végül a törvényjavaslat visszavonására kényszerült, ami az egyoldali alkotmányozás folyamatának lezárását is jelentette. Ezt követően az alkotmánymódosítás kérdéskörével a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/1. számú munkabizottsága foglalkozott, mely a hatályos normaszövegből kiindulva tett javaslatokat a szükségesnek ítélt változtatásokra.

A következő korszakos lépés éppenséggel e kerekasztal-tárgyalásokon történt. Kukorelli István arra hívja fel a figyelmet, hogy a döntő fordulatot Antall József készítette elő. A Nemzeti Kerekasztal középszintű politikai bizottságában

határozta meg, s legfeljebb egy alkalommal tette lehetővé újraválasztását. Nem szabályozta viszont a jelölés és a voksolás módját, feltehetően azért, mert e tárgykör rendezését külön törvényre kívánta bízni. A május 29-én benyújtott törvényjavaslat általános és részletes indokolása egyébként az államfői funkció jellegét a normaszövegnél jóval alaposabban definiálta. Az előbbi megismételte a régebbi dokumentumok azon megfogalmazását, hogy a köztársasági elnök mint önálló állami vezető a hatalommegosztás egyik biztosítékának szerepét tölti be, s egyben érveket sorakoztatott fel az államfő mielőbbi, közvetlen megválasztása mellett. A stabilizáló, kiegyensúlyozó szerepkör lényegét aztán a részletes indokolás tartalmazta, amely szerint az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaiból nem részesedik, hanem ezektől elkülönült, önálló államfői hatásköröket gyakorol. E megfogalmazás annak magyarázatát szolgált, hogy az elnököt miért nem ruházták fel rendeletalkotási joggal. A részletes indokolás szerint ezzel az eszközzel csak egy erős státusú, a végrehajtó hatalom fejének tiszttségét betöltő államfő élhet, a törvényjavaslat viszont a közepesen erős elnöki funkció alkotmányos alapjait teremti meg. A definíció később az 1989. évi XXXI. tv. részletes indoklásába is bekerült, s ennek révén meghatározó jelentőségű alkotmánybírói értelmezés tárgyává vált. Lásd minderről egyebek között: TORDAI Csaba: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. IN: Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Tanulmányok 7. kötet*, Új Mandátum, Budapest, 2000, 483–484.

az Ellenzéki Kerekasztal szóvivői tisztjét betöltő Antall József 1989. augusztus 30-án tartott beszédében bejelentette, hogy az Ellenzéki Kerekasztal javasolja a köztársasági elnöki intézmény alkotmányba való bevetését.³⁰⁰

E bejelentés szerint az államfői intézménynek koncepciójában az 1946. évi I. törvénycikknek kell megfelelnie, folytatva ezzel az 1848. évi III. törvénycikk hagyományát.³⁰¹ Antall József bejelentette továbbá, hogy a köztársasági elnököt – úgy is mint a hadsereg főparancsnokát – az Országgyűlésnek kell megválasztania, azután, hogy a parlamenti választásokat követően az új Országgyűlés megalakul.³⁰² Az addig tartó

300 Jegyzőkönyv a Háromoldali Tárgyalások 1. Politikai Bizottságának 1989. augusztus 30-án (szerdán) 17 órai kezdettel a parlament épületében tartott üléséről, 30–33, idézi KUKORELLI, 1994. Önálló kötetben: KUKORELLI, 1995, 72.

301 Az 1946. évi I. törvénycikk, mint ezt Antall József az Ellenzéki Kerekasztal ülésén részletesen kifejtette, az 1848. évi III. törvénycikkre támaszkodott, s emellett az 1920. évi I. törvénycikk egyes megfogalmazásait is átvette. A vele vitatkozó Tölgyessy Péter azt állította, hogy az államfői státus akkori szabályozása az alkotmányos monarchia modelljét követte, a konkrét jogi megoldások közelebb álltak a hazai hagyományokhoz, mint a külföldi mintákhoz. Ugyanakkor a köztársasági elnök, a korabeli politikai viszonyoktól függetlenül is, pusztán a „kisalkotmány” normaszövege alapján csekélyebb hatalommal rendelkezett, mint régebben az uralkodó, illetőleg a kormányzó. Lásd uo.

302 Az I/1. számú munkabizottság tanácskozásán sokszor kizárólag az államfői intézmény alkotmányos szabályozásának kérdésével foglalkoztak. A tárgyaló felek kompromisszuma alapján e tisztség jellegét úgy definiálták, hogy a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, és örökös az államszervezet demokratikus működése felett. Ily módon az intézmény meghatározásába egyaránt bekerült a protokolláris, illetőleg a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkció egy-egy sajátos vonása, jelezve, hogy a szabályozás végső formája az MSZMP eredeti elképzelése és az Ellenzéki Kerekasztal augusztus végén kialakított egységes álláspontja között helyezkedik el. Megegyeztek abban is, hogy a köztársasági elnök tölti be a fegyveres erők főparancsnoki tisztjét, s így Antall József közjogi hagyományokhoz ragaszkodó felfogása és a január 30-ai szabályozási elvekben megfogalmazott politikai szán-

időben az Országgyűlés elnöke gyakorolná az államfői jogokat, korlátozott jogkörben.³⁰³

Ettől a pillanattól kezdve a „hogyan válasszunk köztársasági elnököt” és a „mikor válasszunk köztársasági elnököt” kérdése összenőtt, és a politikai tárgyalások egyik központi témájává vált. Kukorelli István rámutat arra, hogy e ponton túl a kérdés immár bevallottan nem közjogi, hanem hatalmi természetűvé lett, „lényegében egy záradékkérdésről” volt szó.³⁰⁴

Ezzel az új fejleménnyel ugyanakkor eljutunk a szövetséges történet második nagyobb lépéséig: ebben a pillanatban, 1989 szeptemberében úgy fest, hogy az új államfőt „köztársasági elnök” néven az újonnan megválasztandó Országgyűlés a majdani megalakulása után fogja megválasztani parlamenten belüli választás keretében. Tekintve azonban, hogy a kérdésben vita alakult ki, Antall József azt javasolta, hogy a Nemzeti Kerekasztal kezelje e kérdést politikai kérdésként, és „a politikai fő kérdésekkel együtt a tárgyalások befejező szakaszában való eldöntését fogadja el”.³⁰⁵

dék egyaránt érvényesült. A megválasztás módjában és időpontjában viszont nem született megállapodás. E tárgykörben az egyezség csupán arra terjedt ki, hogy a köztársasági elnököt az előző államfő megbízatásának lejártá előtt legalább 30 nappal, a mandátum idő előtti megszűnése esetén pedig a voksolás közvetlen vagy közvetett módjától függően 60, illetőleg 30 napon belül kell megválasztani, s újraválasztásra kizárólag egy alkalommal nyílik lehetőség. Vö. Tóth, 2016.

303 Jegyzőkönyv a Háromoldalú Tárgyalások 1. Politikai Bizottságának 1989. augusztus 30-án (szerdán) 17 órai kezdettel a parlament épületében tartott üléséről, 30–33. Idézi KUKORELLI, 1994. In: KUKORELLI, 1995, 72.

304 Antall Józsefet idézi KUKORELLI uo.

305 Lásd a Politikai Bizottság 1989 szeptember 11-i ülésének jegyzőkönyvét, 85–90, idézi: KUKORELLI, 1995, 72.

A Nemzeti Kerekasztal alkotmányozást megalapozó tárgyalásai 1989. szeptember 18-án fejeződtek be. A megállapodás hivatalosan lezárta az egyeztetések 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszát. Ez a megállapodás azt mondta ki, hogy „a politikai stabilitás érdekében kívánatos a köztársasági elnök ez évi megválasztása”.³⁰⁶

A szövetséges történet harmadik megállójánál tehát úgy látszik, hogy a jövőbeni köztársasági elnököt nem az Országgyűlés választja meg, tekintve, hogy még az Országgyűlés sincs megválasztva, hanem még abban az évben, 1989-ben sor kerül egy – feltehetően közvetlen – elnökválasztásra. Ezt a különös eredményt szülte ki magából a magyar jogtörténelemben nagy szerepet játszott Nemzeti Kerekasztal.

Az ismert politikai körülményeket nem visszaidézve arra azért emlékezhethetünk, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások zárodokumentumának érvényesülését az Ellenzéki Kerekasztal ekkor alá nem író szervezetei az aláírásuk megtagadásával – saját bevallásuk szerint – nem kívánták veszélyeztetni, de el kívánták érni, hogy ebben a kérdésben, vagyis az államfőválasztás módja és ideje kérdésében új helyzet teremtsődjék. Ennek érdekében, mint ismert, az aláírást megtagadó két szervezet – az SZDSZ és a Fidesz – népszavazást kezdeményezett. A kezdeményezéshez később az ekkor már éppen felbomló Ellenzéki Kerekasztal néhány további szervezete – az FKGP, az MSZDP és a Liga Szakszervezetek – is csatlakozott.

Igen ám, csak hogy az utolsó „rendi” országgyűlés a maga részéről kénytelen volt folytatni a politikai megállapodásokat becikkelyező munkáját, és ennek során eljutott az újkori

306 Idézi: KUKORELLI uo.

magyar történelem legjelentősebb alkotmánymódosításáig, az 1989. évi XXXI. törvényig.

E lényegében új alkotmányszöveget megállapító törvény az 1949. évi XX. törvény szövegébe tárgyunkat illetően különleges szabályt iktatott be. Az alkotmányszöveg kimondta a köztársasági elnök Országgyűlés általi választásának fő szabályát, de a különleges helyzetre való tekintettel egy különleges szabályt is kimondott, mely szerint abban az esetben, ha a köztársasági elnöki tisztség betöltésére az új Országgyűlés megválasztása előtt kerülne sor, akkor az államfőt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos választással választják meg, méghozzá négy évre.³⁰⁷ E különleges helyzetnek megfelelően az Országgyűlés mindjárt hozott is egy törvényt az államfő közvetlen választásának szabályairól.³⁰⁸

Éz utóbbi törvény 1989. november elsején lépett hatályba, csakhogy egy nappal előtte az Országgyűlés már ki is tűzte a népszavazást, méghozzá 1989. november 26-ára, majd a köztársasági elnök közvetlen választását pedig 1990. január 7-ére.³⁰⁹

A szövevényes történet negyedik pontján tehát ott tartunk, hogy a majdani köztársasági elnököt az Országgyűlés fogja választani, de csak jóval az után, hogy megalakult, feltehetően éppen majdnem négy évvel a megalakulása után, azaz a második köztársasági elnököt, vagyis az első közvetlenül választott köztársasági elnököt az Országgyűlés fogja megválasztani előreláthatólag valamikor 1993 és

307 Lásd az 1989. évi XXXI. törvény 40. szakaszát.

308 Lásd az 1989. évi XXXV. törvényt.

309 Lásd a 26/1989. (XI.10.) OGY-határozatot.

1994 fordulóján. Az első köztársasági elnököt azonban nem az Országgyűlés, vagyis az első szabadon választott parlament fogja megválasztani, hanem – közvetlen választással – a nép.

Ennek következtében egyes pártok és szervezetek sorra jelentették be köztársaságielnök-jelöltjüket, készülve arra az esetre, ha a népszavazás a kezdeményezők szempontjából sikertelen lesz, és sor fog kerülni a közvetlen elnökválasztásra. Érdekességgéppen érdemes jelezni, hogy még maga a Fidesz is jelölt köztársaságielnök-jelöltet (Rácz Sándor személyében), holott a párt nem írta alá a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat lezáró megállapodást, és az SZDSZ-szel együtt folytatott népszavazási kampányban éppen arról igyekezett meggyőzni a szavazókat, hogy a negyedik feltett kérdésre igennel szavazzanak, vagyis közvetlen államfőválasztásra ekkor ne kerüljön sor.

Csábító lenne a politikatörténet szálait felfejteni, és részletesen elmesélni, mely politikai szereplők miként szerepeltek ezekben a hetekben. Szigorúan a tényekre szorítkozva azonban annyit érdemes elmondani, hogy a népszavazás kezdeményezői sikeresen gyűjtötték össze a szám szerint 204 152 aláírást, amelyből 114 470 bizonyult érvényesnek, ezért az Országgyűlés semmi más nem tehetett, mint hogy kiírta a népszavazást, amelyen a választópolgárok 58%-a vett részt.

Az MDF bojkottálta a népszavazást, de ezzel voltaképpen hozzájárult a népszavazás sikeréhez, és a szavazólapon szereplő mind a négy kérdésben az igenek kerültek többségbe. Az első három kérdés politikatörténetileg jelentős volt ugyan, de tárgyunkat nem érinti, a negyedik kérdés azonban éppen arra vonatkozott, hogy „csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására”.

Mindössze 6101 szavazatnyi különbséggel erre a kérdésre a relatív többség igennel válaszolt.³¹⁰

A magyar történelem első országos népszavazásán, 1989. november 26-án tehát a választópolgárok akként döntöttek, hogy a köztársasági elnök megválasztására csak az országgyűlés megválasztása után kerüljön sor, bár abban a kérdésben természetesen legfeljebb csak közvetetten tudtak állást foglalni, hogy eme államfőválasztás miként folyjék le. Az Országgyűlés mindenesetre a népszavazás eredményének ismeretében visszavonta azt a határozatát, amely a köztársasági elnök 1990. január 7-i választásának kitűzéséről szólt, és kimondta, hogy az országgyűlési választásokig elnökválasztásra nem fog sor kerülni.³¹¹

A szövevényes történet ötödik állomásán tehát ott tartunk, hogy Magyarországon köztársaságielnök-választásra csak az új Országgyűlés megalakulását követően kerül sor, és a köztársasági elnököt feltehetően az Országgyűlés fogja választani, méghozzá négy évre. Ebben a pillanatban tehát azt állíthatjuk, hogy köztársaságielnök-választásra nem fog sor kerülni az országgyűlési választások előtt, és azt is kimondhatjuk, hogy az elnökválasztást alighanem az új parlament fogja lebonyolítani.

A közjogi helyzetet értelmező bizonytalanság e pontján az Országgyűlés maga is érzékelte az ideiglenesség elhúzó-dását. Abban a pillanatban tehát, amikor az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmányszöveg különös módon arról rendelkezett, hogy az államfőt az Országgyűlés választja,

310 Az „igen” szavazatok száma 2 151 926, a „nem” szavazatok száma pedig 2 145 825 volt. Az „igen” szavazatok aránya 50,07%, a „nem” szavazatok aránya 49,93%, a népszavazás érvényes és eredményes volt.

311 Lásd a 41/1989 (XII.27.) OGY-határozatot a népszavazás eredményéről.

kivéve a legelsőt, akit a nép, az 1989. november 26-ai népszavazás eredményével valamit kezdeni kellett.

A népszavazás eredményét megállapító országgyűlési határozat elfogadásának napján két képviselő módosító indítványt terjesztett be a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályok megváltoztatásáról. Ennek nyomán a frissen felállt Alkotmánybíróság kénytelen volt azzal a kérdéssel foglalkozni, hogy a népszavazás milyen következménnyel jár a köztársasági elnök megválasztásának módjára nézve.³¹²

Tekintve, hogy a népszavazás nem a választás módjáról, hanem annak idejéről döntött, az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy az Országgyűlésnek joga van módosítani az alkotmánynak az államfőválasztásra vonatkozó szabályait. E módosításnak a november 26-án lezajlott népszavazás „nem képezi alkotmányjogi akadályát”. Ezt a döntést a vadenatúj Alkotmánybíróság 1990. február 12-én hozta, a fordultatos 1990-es esztendő első határozataként.³¹³

Ennek nyomán az Országgyűlés alkotmánymódosító indítványt fogadott el. Ezzel megszületett az 1990. évi XVI. törvény, amely kimondta, hogy a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján közvetlenül és titkos szavazással négy évre választják.

A szövevényes történet hatodik állomásán tehát úgy állunk, hogy az akkor hatályos alkotmány abban a pillanatban hatályos szövege a köztársasági elnök közvetlen választását írja elő. Eszerint a köztársasági elnököt nem az Országgyűlés, hanem a nép választja, de nemcsak az első köztársasági elnököt, hanem az összes köztársasági elnököt, és az elsőt sem az országgyűlési választások előtt, hanem

312 Lásd az 1/1990 (II.12.) AB-határozatot.

313 1/1990 (II.12.) AB-határozat.

az országgyűlési választások után. Az alkotmányt módosító törvény azt is kimondta, hogy a köztársasági elnököt első alkalommal az új országgyűlés alakuló ülésének napjától számított hat hónapon belül kell a népnek közvetlenül megválasztani.³¹⁴

Mindez azt jelentette, hogy az új Országgyűlést a köztörténetnek abban az állapotában kellett megválasztani, amikor az alkotmány éppen azt mondta ki, hogy az államfőt nem az Országgyűlés, hanem a nép választja, az országgyűlési választások után. Ez a közjogi helyzet azonban nem felelt meg a vezető politikai pártok elképzeléseinek.

Az 1990. március 25-én, illetve április 8-án megválasztott új Országgyűlés – a köztörténet addig legszabadabban választott magyar parlamentje – ezért azzal szembesült, hogy módosítania kell az alkotmányt, mert különben hamarosan köztársaságielnök-választás kiírásáról kell gondoskodnia. A probléma megoldása már csak azért is sürgető volt, mert az ideiglenes államfői posztot a mindenkori házelnök töltötte be.

Hogy ki számít mindenkori házelnöknek, arra vonatkozóan az Alkotmánybíróság sietett az alkotmányozók segítségére. Az Alkotmánybíróság 1990. április 23-án hozott

314 Ez utóbbi szabályozás közvetlen indokául az a vita szolgált, hogy a közvetlen elnökválasztást célszerű-e az országgyűlési választásoktól elkülönítetten megtartani. Volt olyan képviselői önálló indítvány is, amely arra irányult, hogy az elnökválasztást az országgyűlési választások első fordulójával egyidejűleg tartásuk meg. Erre vonatkozóan lásd Karvalits Ferenc 489. számú önálló képviselői indítványát. Ezt megelőzően az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező döntésére lásd az Alkotmány 29/A. (1) bekezdését értelmező 1/1990. (II.12.) AB-határozatot. Az alkotmány értelmezésére vonatkozó indítvány alapjául lásd Király Zoltán és Raffay Ernő módosító indítványát 1989. december 27-én, a 482. számon. Minderről lásd Kukorelli István részletes beszámolóját: KUKORELLI, 1995. 74–75.

határozatában kimondta, hogy az Országgyűlés elnökén az Országgyűlés mindenkori elnökét kell érteni, és mivel a házelnök a következő országgyűlés alakuló üléseig tölti be házelnöki tisztségét, e jogkörében látja el az ideiglenes köztársasági elnök feladatait is.³¹⁵

Az újonnan megválasztott Országgyűlésnek természetesen már az alakuló ülésén új házelnököt kellett választani. Az MDF–SZDSZ-paktum következtében az ideiglenes házelnök Göncz Árpád lett, aki ezzel az alakuló ülésen, 1990. május 2-án átvette az ideiglenes köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöki tisztségét korábban betöltő Szűrös Mátyástól. De még kerekén három hónap kellett ahhoz, hogy az ideiglenes köztársasági elnökből végleges köztársasági elnök legyen.

Az Országgyűlés e tárgyban esedékes következő feladata ugyanis mindenekelőtt az alkotmány módosítása volt. Az alkotmány akkor hatályos szövege – mint ezt többször láttuk már – a köztársasági elnök nép általi közvetlen választását írta elő. A választásokon győztes MDF elég nagy részének ez a megoldás kifejezetten tetszett ugyan, a párt vezetésének, így mindenekelőtt a hamarosan miniszterelnökké választott Antall Józsefnek és a nemsokára frakcióvezetővé választott Kónya Imrének, továbbá a párt néhány jeles képviselőjének ugyanakkor más elképzelése volt. Ezen elképzelések megvalósítására megállapodást kötöttek a párt nagy politikai ellenfelével, a választásokon második helyen végzett és végül ellenzékbe szorult SZDSZ-szel.

Kifejezetten nagy csábítást érzünk, hogy az 1990. május 2-án reggel nyilvánosságra került MDF–SZDSZ-paktum

315 Lásd a 7/1990. (IV.23.) AB-határozatot.

valamennyi közjogilag és politikailag releváns fordulatról részletesen szóljunk, de kötve magunkat választott tárgyunkhoz, ezen a helyen csak azt a körülményt emeljük ki, hogy a nevezetes paktum – számos egyéb jótéteménye mellett – az elnökválasztásra nézve is jelentős eredményekkel járt.

Emlékeztetünk arra, hogy a legutóbb említett alkotmánymódosítást a reformkommunista vagy elterjedtebb nevén „utolsó rendi” országgyűlés hatalmas többséggel (309 „igen”, 13 „nem” és 9 tartózkodó szavazattal) fogadta el, és ezzel a Nemzeti Kerekasztalnál megszületett kompromisszumos megállapodással szembefordulva politikai pályafutásának utolsó jelentős döntéseként magába fordult, és utoljára még letette névjegyét a magyar közjogtörténet asztalára. Az új Országgyűlésnek az MDF–SZDSZ-paktum becikkelyezése során ezt a nyomot kellett eltüntetnie az akkor hatályos alkotmányból.

Az MDF–SZDSZ-paktum így aztán kénytelen volt kimondani, hogy az utolsó rendi országgyűlés eltért a Nemzeti Kerekasztalnál született megállapodásoktól, ezért helyre kell állítani az eredeti állapotot, és ezzel vissza kell térni az 1946. évi I. törvénycikk szabályozásának megfelelő államfői pozícióhoz, vagyis e törvénynek megfelelően állítandó helyre a „köztársasági elnök eredeti státusa”.³¹⁶

Az MDF–SZDSZ-paktum számos rendelkezését az 1990. évi XL. törvény cikkelyezte be. Ez a törvény – mint ismert – a második legfontosabb alkotmánymódosító törvény az 1989. évi XXXI. törvény után az újkori közjogtörténetben,

de számos rendelkezése közül itt csak azt emeljük ki, amely a köztársasági elnök választására vonatkozott.

A törvény az államfőről szóló fejezetnek jó néhány pontját érintette, de tárgyunkat illetően azt mondta ki, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, méghozzá öt éves ciklusra.

1990 nyarán tehát ott tartunk a szövevényes történetben, hogy – a történet hetedik lépéseként – a hatályos alkotmány szerint a köztársasági elnököt nem a nép, hanem az országgyűlés – méghozzá az új Országgyűlés – választja öt éves időtartamra.

Az időtartamot illetően az MDF–SZDSZ-paktum még mást tartalmazott. A paktum eredeti szövege négy éves elnöki ciklust állapított meg. A paktum vitájában – és később az alkotmánymódosítás vitájában – többségbe került az az álláspont, hogy az államfői és a parlamenti ciklust érdemes egymástól elválasztani.

A hetedik lépéssel tehát végtére is eljuthatunk a jelenbe, de a magyar közjogtörténet túl egyszerű volna, ha a múltnak ebből a pontjából egyenesen átugorhatnánk a mai időkbe.

Az Országgyűlés ugyanis a köztársasági elnök választásának kérdésében újból népszavazást írt ki. Ez a népszavazás azonban nem változtatott a hetedik lépés véglegességén.

A tárgyunkat érintő legutolsó alkotmánymódosítás ugyanis végül az utolsónak bizonyult ebben a lépéssorozatban, mert a népszavazás nem hozott eredményt. Az alkotmánymódosítás kritikájaként megfogalmazott népszavazási kezdeményezés – amelyet az MSZP indított – arra irányult, hogy az államfőválasztás mégiscsak közvetlen módon, a nép által bonyolódjék le. A népszavazás kérdése arra vonatkozott, hogy – idézve a szavazólapot

316 Az MDF–SZDSZ-paktum szövegére nézve lásd *Magyarország politikai évkönyve*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt, Budapest, 1991, 428–429, idézi KUKORELLI, 1995,

– „kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?”

A népszavazást a nyár kellős közepére, 1990. július 29-ére írták ki, minek következtében azon csupán a választásra jogosultak 13,91%-a vett részt, így a népszavazás természetesen érvénytelen volt. A kedvezőtlenül megválasztott időpont (melyet a sürgősség indokolt) és a nagy meleg mellett az érvénytelenség okai között alighanem az is ott lehetett, hogy országunk polgárainak 1990 nyarán már éppen kezdett elege lenni a kérdés körül kibontakozott és tíz hónapja szünni nem akaró vitákból, és inkább – így vagy úgy – le kívánta zárni ezt az egyébként talán nem érdektelen kérdést. Hogy természetes módja-e a kérdés valamilyen lezárásának egy népszavazás ilyen meghirdetése és lebonyolítása, az további viták tárgya lehetett.

Az mindenesetre érdekes, hogy népünk két alkalommal is amellet döntött, hogy a közvetlen elnökválasztás jogával nem feltétlenül kíván élni. A döntés magyarázatai között azonban kétséggkívül szerepet kell kapnia annak a körülménynek is, hogy az első népszavazáson – 1989 novemberében – a kérdés nem az államfőválasztás módjáról, hanem idejéről szólt, a második népszavazáson pedig – 1990 júliusában – lényegében az volt a kérdés, hogy az ország le kívánja-e zárni az átmenet időszakát. Ez utóbbi kérdésre a nemzet igennel felelt, de talán az a tény is méltó a figyelemre, hogy minden körülmény, nyár és nagy meleg ellenére majdnem egymillió választópolgár úgy döntött, hogy a népszavazáson részt vesz, és „igen” szavazatával támogatja a közvetlen elnökválasztás opcióját.³¹⁷

Aszövevényestörténetközjogilagreleváns tényeit számba véve Kukorelli István érzékletesen állapítja meg, hogy 1989-

317 Ezt emeli ki KUKORELLI, 1995, 76.

90-ben számos alkotmányjogi lépés módosította a *status quo*-t.³¹⁸ Az Alkotmánybíróság két határozatban is foglalkozott a kérdéssel: az 1/1990 (II.12.) AB-határozatban és a 7/1990 (IV.23.) AB-határozatban. A kérdésről két népszavazást is tartottak: 1989. november 26-án és 1990. július 29-én. Ezen túl a főbb politikai erők két elhatározó jellegű megállapodást kötöttek az ügyben: 1989. szeptember 18-án (a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalás lezárásáról született megállapodást) és 1990. május 2-án (az MDF-SZDSZ-paktumot). Továbbá három alkotmánymódosítás írta át, illetve írta vissza korábbi alkotmánymódosítások szövegét.

A harmadik alkotmánymódosítást azonban nem követte újabb. Az Országgyűlés tudomásul vette a július végi népszavazás eredményét (illetve eredménytelenségét), és a maga részéről is gondoskodott az ideiglenesség korszakának lezárásáról. Az ideiglenes köztársasági elnököt 1990. augusztus 3-án titkos szavazással véglegesen elnökké választotta.³¹⁹

Göncz Árpádot valamennyi frakció támogatta, jelölői között az ország legismertebb politikusai szerepeltek a parlament minden pártjából, és a választás a közönség melegegédésére is szolgált. A titkos szavazáson 295-en szavaztak az egyetlen jelölt mellett, és csupán 13-an ellene.³²⁰

318 „Tíz hónapon belül közel tíz fontos alkotmányos aktus érintette a köztársasági elnöki intézményt: két politikai megállapodás, három alkotmánymódosítás, két országos népszavazás s ugyanennyi alkotmánybíróági határozat.” Uo.

319 Lásd a 64/1990. (VIII.8.) OGY-határozatot a köztársaságielnök-választásról.

320 Lásd az Országgyűlés ünnepi ülésének jegyzőkönyvét 1990. augusztus 3-án, 2198–2203.

A jelölés és a választás módjáról itt már nem szólunk, de itt is hangsúlyozzuk, hogy a köztársasági elnök választására vonatkozó eljárási szabályok alapjául a közjogtörténeten végigvonuló mintaként folyamatosan leginkább az 1946. évi I. törvénycikk szolgált. Így aztán az 1989. évi XXXI. törvény eredetileg ugyancsak átvette az 1946. I. törvénycikk választási eljárásra vonatkozó szabályait.

Mint szó volt róla, az 1990. évi XVI. törvény ezeket a rendelkezéseket a közvetlen elnökválasztás bevezetésével hatályon kívül helyezte, de az alkotmánynak ez a szövegváltozata csak 1990. március 11-e és június 25-e között volt hatályban. Az 1990. évi XL. törvény azonban visszatért ahhoz a választási eljáráshoz, amelyet az 1989. évi XXXI. törvény határozott meg, amely pedig – mint jeleztük – az 1946. évi I. törvénycikk szövegének felelt meg.³²¹

Az 1990. évi XVI. törvény – amely végül is mindössze alig több mint három hónapra határozta meg a szöveget – arról rendelkezett, hogy a köztársasági elnök közvetlen választásának részletes szabályait külön törvényben kell megállapítani. Ezzel hasonlóvá vált az 1989. évi XXXI. törvény azon rendelkezéséhez – de csak ennyiben –, mely szerint külön törvényben kell rendezni a közvetlen elnökválasztást, amelyet az 1989-es szabályozás még egyszerűnek és kivételesnek tételezett.

Mindenesetre bizonyos jogászai pontossággal kifejezve azt mondhatjuk, hogy az 1990. évi XL. törvény 18. §-a az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ának a szövegével egyezett meg, amely pedig az 1946. évi I. törvénycikk 4. §-ának átvétele volt.³²²

321 Lásd Kovács Virág: 29/B § (A köztársasági elnök megválasztásának eljárása). IN: Jakab, 2009, 1012.

322 Leszámítva a szavazás módjának szabályozását.

A szavazás módja azonban 1990-ben egy ponton jelentősen különbözött az 1946. évitől, mint ahogyan minden korábbi elnökválasztástól is.

Az 1946. évi I. törvénycikk ugyanis – mint ismert – a köztársasági elnök közfelkiáltással történő megválasztását is lehetővé tette. Ugyancsak ismert, hogy az 1946. évi I. törvénycikk alapján megválasztott mindkét köztársasági elnököt ezen a módon választották meg. Szintén tudvalevő, hogy a korábbi köztársasági államfőket is – érvényesen vagy érvénytelenül – ugyancsak közfelkiáltással választották meg, ha ugyan.

Ezért Göncz Árpád már mindjárt a megválasztásának első pillanatában egy seregnyi rekordot megdöntött. Ő volt az első köztársasági államfő, akit formális választással, titkos szavazással – igaz, csupán egy egykamarás parlament általi választással – választottak meg e magas tisztségre. Ráadásul az első, akit már az első fordulóban megválasztott a parlament – hatalmas, a kétharmadnál is nagyobb többséggel. Később ő lett az első és 2017-ig egyetlen elnök, akit újraválasztottak. Ugyancsak ő volt 2017-ig az egyetlen, akit másodszori ciklusára is már mindjárt az első fordulóban, kétharmaddal választottak meg. És kétségtelenül ő volt a legnépszerűbb köztársasági elnök, talán minden idők legnépszerűbb köztársasági államfője is.

„Minden időkről” már csak azért is indokolt beszélni, mert Göncz Árpád volt az első köztársasági elnök a magyar történelemben, aki kitöltötte elnöki mandátumát. Ráadásul máig az egyetlen, aki a teljes rendelkezésre álló időt (a két ciklust) is kitöltötte, és ez azért is figyelemre méltó, mert Göncz Árpád hivatali napjait egy nem jelentéktelen szempontból is érdemes volt számolgatni: az ő hivatali idejének már az első napjaiban elmondható volt, hogy a magyar nép még sohasem

élt ilyen sokáig köztársaságban. Alighanem az elnök személyisége és személyes népszerűsége is hozzájárult ahhoz, hogy a magyar társadalom elfogadta a köztársasági államformát, és ezzel az elfogadással utólag, hallgatólagosan (és viszonylag halkán is) legitímálta – legalábbis egy jó ideig – történelmünk egy kitüntetett pillanatát, az 1989–90-es rendszerváltást.

Ennek a történelmi pillanatnak alakító résztvevője és közeli elemzője is volt egykor, ma pedig értő tolmácsolója, avatott és hivatott tudósa is Kukorelli István, aki a sorsfordító pillanatot követő negyedszázadban is többször választotta kutatási témájául a közjogi rendszerváltozás eseménytörténetét, és írásaiban, előadásaiban, megemlékező beszédekben, tanulmányokban, könyvekben és a jelentős történelmi momentum monografikus feldolgozásában egyaránt visszatért a magyar közjoghistória e kiemelkedő eseménysorához.

Ebben az írásban, a magunk részéről ez előtt a páratlan életmű előtt hajtunk fejet, azt kívánva, hogy az a további évtizedekben újabb fontos művekkel gazdagodjék. Ezzel a kívánsággal helyezzük e tanulmányt sokunk mesterének halhatatlan alkotásai mellé – a magyar alkotmány „örök talpkövihez”.

Hogyan váltsunk államfőt?

„De a gyakorlati politika terén nemcsak ideológiának, hanem bűnösnek is tartom az opportunitás teljes mellőzésével elveink érvényesítésének makacs kierőszakolását; mert a magánember a legrosszabb esetben is csak magamagát áldozza fel elveinek, és ehhez mindenkinek joga van; de az államférfiú esetleg a hazát áldozza fel elveinek, és ehhez nincsen joga senkinek sem.”

(ASBÓTH JÁNOS: MAGYAR KONZERVATÍV POLITIKA)

AZ ÁLLAMFŐI HATALOM JELLEGE

Ha egy rangos politikaelemző intézet tízéves jubileumának szentelt kötetben – szerény tanulmány keretében – azon a kérdésen készülnénk elgondolkodni, hogy milyen államfőváltási metódus volna a legmegfelelőbb egy elképzelt világ ideális országában, akkor – a dolog természetéből adódóan – már előzetesen annyi előkérdést kellene tisztáznunk, hogy a terjedelmi korlátok jószerivel alig engednének el a kérdéshez magához. Az egyszerűség érdekében ezért az alábbiakban kizárólag két előkérdésre összpontosítunk, amelyek megválaszolása nélkül képtelenség lenne a főkérdéshez jutni, de amelyek egyben földrajzilag és történelmileg – vagyis térben és időben – mindjárt el is helyezik az elképzelt országot a szemlélődésünk horizontján.

Ez az ország természetesen Magyarország lesz, de nem jelenlegi, hanem egy jövőbeli állapotában, abban a helyzetben, amikor évezredes alkotmánya, évszázados hagyományai és évtizedek óta folyó szakadatlan alkotmányozási nekibuzdulásai végre az adott pillanatban hatályos közjogi rendszerében is megmutatkoznak, és épeszűen nem vitatja majd őket senki.

Mivel ilyen állapot várhatóan sose lesz, az alább bemutatott államfőváltási metódust utópiának kell tartanunk, és helyes, ha úgy tekintünk rá, mint egy nem létező világ boldog országának alkotmányára. Hogy e boldog országot mégis Magyarországnak nevezhetjük, az éppen a két legfontosabb előkérdés előzetes eldöntéséből fakad.

A kérdések közül az egyik – természetesen – az államforma problémája, amely alapvetően meghatározza nemcsak az államfői hatalomgyakorlás jellegét, de az államfőváltás módját is, amennyiben bizonyos megoldásokat eleve kizár, és így némely utakat azonnal lezár.³²³

E sorok írója – talán nem titok – a monarchikus berendezkedés híve, ráadásul elismeri a Habsburg-ház örökletes igényét a magyar trónra a történeti alkotmány alapján, vagyis a „*Hogyan válasszunk államelnököt?*” kérdésre elvileg azt válaszolná, hogy *sehogy*; mivel azonban az államforma esetleges megváltoztatása hazánk esetében éppen annyira reális, mint más olyan európai országok esetében, amelyek egyszer már köztársasági útra léptek – vagyis semennyire –, a továbbiakban abból indulunk ki, hogy országunk belátható ideig még bizonyosan köztársaság marad. Ebből következően az alábbi javaslat a *köztársasági elnök* megválasztásának módjára vonatkozik.

A másik előkérdés a kormányforma problémája lenne, de ezt is adottságnak kell tekintenünk. Európában ugyanis néhány országot leszámítva aligha gondolkodhatunk komolyan más kormányformán, mint a parlamentáris beren-

323 Nem kétséges például, hogy köztársaságok esetében az államfői hatalom dinasztiaszerű öröklődését nem várhatjuk el, monarchiák esetében pedig az államfőváltás gyakori és periodikus ismétlését vethetjük el mint meghatározó metódust.

dezkedésen, tekintve, hogy más kormányformának ezen a kontinensen gyakorlatilag semmi hagyománya nincs, míg a parlamentáris kormányzati rendszer hatalmas és élő tradíciókkal rendelkezik, és ez különösen igaz Magyarországra, amelynek parlamentáris múltja európai összehasonlításban is jelentősnek számít.³²⁴

A parlamentáris berendezkedés természetesen egyaránt virágba borulhat monarchikus és köztársasági körülmények között is, de az államforma kérdését már az előbb tisztáztuk. E bevezető rész keretei között már csak annak kimondása szükséges, hogy az alábbi írás korábbi változata 1995-ben bizonyos visszhangot keltve megjelent már egy hosszabb írás részeként egy alkotmányozási nekibuzdulás hullámán napvilágot látott gyűjteményes kötetben.³²⁵

324 Magyarországon mind a dualizmus korában, mind a két háború között, mind a koalíciós időkben, mind a rendszerváltozást követően lényegében parlamentáris vagy kvázi parlamentáris viszonyok uralkodtak, és – számos jelentős közjogi változás ellenére – ma is egyfajta posztkommunista parlamentarizmussal van dolgunk.

325 SZENTPÉTERI NAGY, 1995.

AZ ÁLLAMFŐVÁLTÁS MEGVÁLASZTÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

Mint tudvalevő, a hazai közjogászok és politikatudósok véleménye – hasonlóan a nemzetközi világ közjogászáéhoz és politikatudósaiéhoz – nagyban megoszlik a tekintetben, hogy egy köztársaság esetében – parlamentáris viszonyok között – az államfő közvetlen vagy közvetett választását tartják helyesnek, jónak, elfogadhatónak, a nép igényének megfelelőnek, a parlamentarizmus logikájából következőnek.

Eme véleménymegoszlás a közjogászok és politikatudósok körében akár meglepőnek is tartható. Aligha férhet ugyanis kétség ahhoz, hogy a parlamentarizmus logikájába nem illik bele a közvetlen államfőválasztás. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a hatályos magyar alaptörvényben előírt választási mód – a parlament általi választás – szintén tarthatatlan, és aligha fér bele abba a rendszerbe, amelyben a köztársasági elnök helyét a semleges hatalom szférájában találhatjuk meg.

Mielőtt mindebből következően egyfajta áthidaló javaslatot tennénk – amely egyáltalán nem lesz meglepő, hiszen általánosan ismert és ma már sokak által elfogadott kibővített választóikollégium-típusú megoldásról van szó –, érdemes röviden megvizsgálni, miért lehet egyértelműen állítani azt, hogy sem az úgynevezett közvetlen, sem a jelenleg érvényes

közvetett választás nem kielégítő megoldás, és miért állítható, hogy ezen igazsághoz aligha férhet kétség.

A kérdések gyakorlati megválaszolásához természetesen a jövőendő alkotmányozónak azt kell eldöntenie, hogy parlamentáris rendszerben képzele-e el Magyarország jövőjét (ha az államforma kérdését már eldöntötte). Bár e tekintetben mutatkozik időnként némi bizonytalanság – különösen némi politikai elemzők szeretnek fantáziájuk vakvezetésével valamiféle félprezidenciális terepmentre merészkedni –, itt azt kell vélelmeznünk – az eddig megismert általános vélemények alapján joggal –, hogy e kérdésben ma lényegében nincsen komoly vita. Magyarország parlamentáris típusú berendezkedését (és köztársaság mivoltát) nemcsak a jelenlegi alaptörvény írja elő (jól-rosszul), hanem egy jövőendő alkotmányozást illetően sem mutatkozik elegendő érv annak alátámasztására, hogy ezen az így-úgy működő, de adott és – pontosítások révén – működőképesse tehető rendszeren változtatni kellene.³²⁶

A racionalizált parlamentáris rendszernek azonban olyan cizellált alkotmányos szabályokkal kell magát hatékonytá tennie, amelyek a közjogi berendezkedés egészét felölelik, és amelyek ott is előbukkannak, ahol azok feltűnését alig várunk. A parlamentáris rendszernek – a jónak –, mint másutt többször jeleztük, szigorú logikája van, amelyhez például a bírák kinevezési módjának eldöntésénél, a közigazgatás szabályozásánál, a kormány felelősségének rendezésénél,

326 A magyar kormányformáról vallott kritikus felfogásunk ismertetését lásd egy korábbi írásunkban: SZENTPÉTERI NAGY Richard: A magyar kormányforma. *Athenaeum konzervatív szemle*, 2015. szeptember 1. Az államformáról vallott nézeteinket pedig – a fenti bevezető megjegyzéseken túl – nem tartjuk szükségesnek ismertetni.

a miniszterelnök kinevezési módjának megválasztásánál és – sok más mellett – az államfő választásának lefektetésénél is igazodni kell (Vö. Sári 1995).

Márpedig, mint másutt utaltunk rá, a parlamentáris rendszer egyik alapvető ismérve, hogy – a helyi, regionális és más önkormányzatokat nem számítva, vagyis (az elfogadható szuverenitáskonceptió alapján) a központi államhatalmi szerveket tekintve – csupán egyetlen közvetlenül, azaz direkte a nép által választott szervet állít föl, ez pedig – a rendszer nevéből következően aligha megfelelően – a parlament.³²⁷ Egyéb közvetlenül választott szervet, tisztséget, funkciót a tiszta parlamentáris rendszer eredetileg nem ismer.

Ennek ellentmondani látszik az, hogy sok európai köztársaságban – és ma már, hála Közép- és Kelet-Európának, ezek az országok döntő, elsöprő többségben vannak – a nép közvetlenül választja a köztársaság elnökét. Ugyanakkor a parlamentáris rendszer eredeti formájában mindenesetre némileg megbicsaklik, ha közvetlen államfőválasztást erőltetnek bele, mert a közvetlen elnök-választás – tulajdonképpen nem túl lényeges – tényéből számos más tény vagy konzekvencia következik, amelyet a parlamentáris rendszer már nehezen visel. Az a tendencia világlik ki, hogy ha valahol a közvetlen elnök-választás bevezetését határozzák el, még ha nem állítanak is a közvetlen legitimitáció mellé megfelelő többlet-jogköröket, a parlamentáris rendszer sérülékenyebb lesz, és a további-

327 Legyen annak bármennyi háza is, bár természetesen többnyire az az elterjedt gyakorlat, hogy ha egy parlamentnek több kamarája van, azok közül általában – nem minden országban – az elsőre, az alsóházra, a politikai pártok primer közjogi fórumára vonatkozik a népképviselőket következménye.

akban csak kisebb fönntartásokkal lesz nevezhető annak, aminek hívni akarja magát.³²⁸

A közvetlen államfőválasztással – egyébként tiszta parlamentáris körülmények között is – olyan csavar helyeződik a rendszerbe, amely nem következik, nem csavarodik annak elméletéből. A parlamentáris rendszerben eredetileg azért csupán a parlament nyert közvetlen felhatalmazást a néptől, mert a parlament a rendszer központja:

328 Kelet-Európa legtöbb országa változó erősségű, modifikált félpreszidenciaális útra lépett. Mint többször kimondatott, a rendszer hazája az 1958, illetve az 1962 utáni Franciaország, amely a félpreszidenciaális rendszer iskolapéldája. Főlerősített elnöki hatalommal valósította meg a korlátozott parlamentáris – kvázi félpreszidenciaális – rendszert Finnország és Portugália (más-más okokból és módon) egészen az utóbbi időkig, mígnem tisztán parlamentáris útra tért. Néhány ország azonban nem tett mást, mint egyszerűen bevezette a közvetlen államfőválasztást, nem változtatva a rendszer alapvetően parlamentáris jellegén. Ilyen ország volt például Írország, Izland vagy Ausztria, amelyeket a félpreszidenciaális rendszer szellemi atyja és legfőbb szorgalmazója, Maurice Duverger is csak fönntartásokkal sorolt a félpreszidenciaális rendszerek közé, elismerve, hogy ezen országok gyakorlata parlamentáris, még ha a közvetlen államfőválasztás jó irányba való elmozdulást jelent is. Vö. Maurice DUVERGER: *A New Political System Model. The Semi-Presidential Government. European Journal of Political Research*, 1980/8, 165–187. Majd a közép-európai országok közül kezdetben például Bulgária vagy Szlovénia volt idesorolható, aztán Szlovákia és Csehország lépett erre az útra, végül a félelnöki rendszerrel eredetileg kacérkodó további országok váltak parlamentárisra. Másutt mindenesetre láthattuk már, hogy alapvetően valamennyi európai ország gyakorlata parlamentáris – Svájcot és Ciprust leszámítva –, még ha különböző parlamentarizmus-felfogásokkal találkozunk is, mert valamennyi ismeri az elkülönült államfői intézményt, valamennyiben létezik parlamentfeloszlátási jog, és valamennyiben érvényes gyakorlat (a parlamentarizmus alaptétele), hogy a kormány a parlament bizalmán nyugszik, még ha a fejlett félpreszidenciaális rendszerekben ez a nyugvás csak a bizalom egyik felét jelenti is (a másikat az elnöktől kapja a kormány, ha kapja).

ez az a szerv, amely a végrehajtó hatalmat – a legerősebb államhatalmat – magából kiküldi és ellenőrzi. Ha a közvetlen elnökválasztással egy másik direkt legitimáció ültetődik a szisztémába, ebből legalábbis az következne, hogy ez újabb – adott esetben – versengő legitimáció megfelelő hatalommal párosul, olyannal, amely a közvetlen kiválasztást indokoltta teszi.³²⁹ Ha az államfő közvetlen legitimációja mellé nem kap megfelelő, illő többlethatalmat, és megmarad a parlamentáris rendszer államfőjének regulatív, semleges hatalmában, akkor legalábbis kérdéses, miért kell közvetlen legitimációt biztosítani számára.³³⁰ Ettől persze még lehetne őt közvetlenül is választani, bár az európai történelem többé-kevésbé egyértelműen mutatja, hogy a közvetlenül választott államfő kísértése hatalmának kiterjesztésére legalábbis benne van a rendszerben. (Nem véletlen, hogy napjaink nagy hatalmú távol-kelet-európai politikusai valamennyien elnökök szeretnének lenni, hogy ha már nem azok, mert akkor meg többnyire erősebb elnökök szeretnének lenni – parlamenti kontroll nélkül.) Az efféle veszély személytől, politikai helyzettől függően realizálódik, mindenesetre az alkotmányozó jól teszi, ha igyekszik az ilyesmit elkerülni. Ezzel azok sorába áll, akik

329 Ha ennek érdekében a közvetlenül választott államfő a parlamenttel egyenrangú – sőt mivel itt egy személyről van szó, milliós, személyre szóló támogatottságot jelentő, a parlamenttel ilyen értelemben éppenséggel versengő – legitimációja mellé ennek megfelelő jelentőségű hatalmat is kap, szerez – még ha azt csak az alkotmánytól és nem, mondjuk, a politikai gyakorlattól kapja is –, akkor már nem a klasszikus parlamentáris rendszerről kell beszélnünk.

330 Hozzátehetjük, hogy léteznek olyan számítások, melyek szerint, mint jeleztük, egy-egy „president” relatíve kisebb támogatással nyer hatalmat, mint néhány parlamentáris ország miniszterelnöke. Vö. LINZ, 1990a, 51–69.

az ilyen helyzetekre alkotmányos korlátok beiktatásával készültek jó előre föl.³³¹

A prezidenciális rendszerben megvalósuló közvetlen elnökválasztás (amely egyébként nemcsak a szintén közvetlenül választott képviselőház legitimációjával mérendő össze, hanem abban a kontextusban is, amelyben valamennyi fontosabb tisztséget közvetlen választások útján töltenek be az ügyészekről a bírácson át a törvényhozás szenátusáig, sőt az iskolaszékekig, eltekintve most attól a formális szépséghibától, hogy az Egyesült Államokban éppen az elnökválasztásnál iktatódik a rendszerbe elektori testület) a parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom fejének, a miniszterelnöknek a közvetlen választásában találna meg a párját (ímhó a kellő hatalom a kellő legitimációhoz képest), amely elméleti kérdésnek ma már óriási (és igen érdekes) irodalma és egy történelmi gyakorlati kísérlete is van,³³² de ez a megoldás egészen más alapokra helyezi a pártkormányzat ideáját, mert bár lényegében nem sokban különbözik a jelenlegi választási módtól (ahol a pártok miniszterelnök-jelölteket állítanak és a választók e személyek alapján – is – döntenek),

331 A példa kedvéért érdemes megjegyezni, hogy Ausztria alkotmánya eredetileg nem a közvetlen elnökválasztást írta elő, és éppen azért nem, mert az alkotmány atyáit, közülük a legfőbbet, Hans Kelsent Németország példája arra tanította, hogy a közvetlenül választott államfő egyszemélyi hatalmát maga a közvetlen választás növeli meg, amely nem kívánt helyzetekben súlyos következményekkel járhat. Ez az alkotmány ma számtalan módosítás után, egyebek mellett a közvetlen elnökválasztást bevezető harmincas, majd – újból – ötvenes évekből újítással együtt van hatályban Ausztriában.

332 Az izraeli kísérlet elméleti előzményére lásd J. P. A. GRUIJTERS: The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherlands. In: Arend Lijphart (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992, 191–193.

de fölborítja a parlamentarizmus azon elvét, mely szerint a kormány összetétele a parlamenti erőviszonyok függvénye, és a kormányfő személyének megváltozása nem föltétlenül jelenti új választások szükségességét, csak ha a kormányválság parlamenti erőátrendezéssel jár együtt, avagy annak következményeként áll elő, és még ilyen esetekben is nyitva állhat a cikluson belüli parlamenti megoldás.

A közvetlen elnökválasztás elleni legfőbb érv azonban a választás jellegét utasítja el. Ez az érv önmagában is megállja a helyét, hiszen könnyű belátni – a legtöbb példa is ezt mutatja –, hogy a közvetlen államfőválasztás lényegében pártválasztás, ahol a pártok jelölteket állítanak, illetve egy-egy jelölt mellé sorakoznak föl, pártzászlók alatt pártrendezvényeket tartanak, kortesbeszédet hangzanak el, nyilvános vitaestek tartatnak, programok ütköznek, stb. A parlamentáris rendszer államfője azonban nem rendelkezhet programmal, nem szállhat le a politika világába, nem fejtheti ki véleményét, legföljebb olyan kérdésekben, amelyekben széles konszenzus van, föltéve, hogy az elnök a konszenzusos véleményt fejt ki. Az elnök nem képvisel egyetlen nézetrendszert sem, hanem éppenséggel integratív tényező, aki szót ért a politika valamennyi szereplőjével, személyében a nemzet egységét fejezi ki, és képviseli az államot mint egészet.³³³

Könnyű belátni azt is, hogy egy elnökválasztásban valóban nincsen mérhető pártérdek, mert valamennyi pártnak (a pártok egészének) az az érdeke, hogy az államfő ne tartozék egyik párthoz sem, hanem semleges legyen. Ha párttag

333 Az elnök voltaképpen nem töről metszett politikus a szó modernebb értelmében, nem iniciál változtatásokat, nem vizionál a politikai helyzetről, és nem tartozik egyetlen párthoz sem (párthoz tartozását egyébként a parlamentáris rendszerek alkotmányai általában kifejezetten tiltják).

volt korábban, az alkotmány arra kötelezi őt, hogy hivatala elfoglalásával a pártból lépjen ki, vagy legalábbis függessze föl párttagságát.³³⁴

Azt is könnyű belátni, hogy egy rövid távú haszonszerzésre trenírozott politikai párt aligha fogja nyilvánosan fölismerni, hogy az elnök személyének kiválasztásához nem fűződik politikai érdeke. Ha az ország közvetlenül választ elnököt, a valamirevaló pártok mind-mind meg fogják nevezni jelöltjüket. A pártrendezvények egymást érik, amelyeken az elnökjelölt minden fölmerülő kérdésben megnyilvánul és állást foglal, a megválasztott elnököt pedig a közvélemény kereszténydemokratának, szocialistának, liberálisnak stb. fogja tartani, holott jó esetben az államfő nem visel politikai színt.³³⁵

A népnek az államfőválasztásban – a modern pártdemokrácia körülményei közepette – aligha lehet közvetlen

334 A pártja hathatós támogatásával hatalomra jutott államfőtől ez mindenestre furcsa érveléssel várható el, nem beszélve azokról a személyes elkötelezettségekről, amelyek az elnököt hivatali idejében is kötik korábbi pártjának azon vezetőihez, akik a jelölésben, a kampányban, a vitákban a jelölt segítségére voltak.

335 Az államfő semleges hatalmi pozíciója veszélybe kerül, a miniszterelnökkel konkuráló, annak pártjához vagy éppen annak ellenzékéhez tartozó államfő helykeresésének, hatáskör-kiterjesztő kísérleteinek leszünk tanúi. Duális, megosztott végrehajtó hatalom kibontakozásának veszélye merül fel, holott a klasszikus parlamentáris rendszer az államfői tisztséget nem a végrehajtó hatalomban helyezi el (a prezidenciális, illetve a félprezidenciális rendszer viszont annál inkább). A közvetlenül választott elnök hatásköri vitákba keveredik a miniszterelnökkel, nagyobb hatalomra tartván igényt – nagyobb legitimitációja mellé. Ahol az alkotmány pártsemlegességet ír elő az elnöknek, a közvetlenül választott elnök (nem kis részben újraválasztásának előmozdítása érdekében) gyakran saját pártot, mozgalmat toboroz (lásd például az elnöki párt létrehozására tett kísérleteket Lengyelországban vagy Bulgáriában, nem szólva a kelet-európai nagy térség félprezidenciális államairól és Franciaországról).

szava, mert hangját a pártok szűrőjén hallathatja csak. Állásfoglalásával a nép modern körülmények között nem csupán egy személy mellé áll, hanem egy vagy több pártot támogat. A párttámogatás kifejezésére azonban adott a parlamenti választás. Az elnökválasztásnak semleges úton kell lezajlania, mint ahogy a megválasztott elnöknek is semlegesnek kell lennie. Ezért szerencsés, ha az államfőt a politika szereplői választják, azok, akik együtt élnek majd vele a hatalomban vagy annak környékén. Olyan államfőt kell választaniok, akit – jó esetben – valamennyien vagy legalábbis többségükben elfogadnak.

A modern közélet számos területen – egyre bővülő körben – ismer el semleges szereplőket. Olyanokat, akiknek pozíciója összeférhetetlen vagy illetlen valamely pártban betöltött tisztséggel vagy akár tagsággal (alkotmánybíróságok, bíróságok, közigazgatás, közszolgálatimédia-vezetők, külszolgálati, diplomáciai, tudományos-kulturális vezetői posztok stb.). Ám valamennyi közül – ha úgy tetszik – a legsemlegesebbnek az állam fejének kell lennie, annak, aki az állam első polgára az állam képviselőjében. Az alkotmány lényegében egyetlen ilyen tisztséget ismer.³³⁶ Ehhez a tisztséghez kell megtalálni a megfelelő választási módot.

336 Egy köztársaságnak egy elnöke van, az, aki a köztársaságot reprezentálja. Aki politizálni akar, érvelni, mozgósítani, szerepelni, újítani, akciózni, célokat tűzni, terveket megvalósítani, dönteni, hatalmat gyakorolni akar, az ne menjen köztársasági elnöknek. Az államfői tisztség visszafogott, tiszteletnek örvendő, semleges személyiségre szabott. Arra találták ki, hogy integrálja a társadalmat, megtestesítse az állam egységét, és jól szolgálja a kívánatos társadalmi kohéziót.

EGY ÁLLAMFŐVÁLASZTÓ TESTÜLET MODELLJE

A nem közvetlen, vagyis közvetett elnökválasztás elvileg azt jelenti, hogy a nép közvetlenül nem választ államfőt, hanem – többféle módon, de legalábbis részben – közvetlenül olyan testületet választ, amelyik az államfőt megválasztja.

Mivel ez nem közvetlen, hanem közvetett választás, az elnökválasztó testülettel szemben legalábbis az a követelmény, hogy az lehetőleg minél szélesebb körben reprezentálja a társadalmat. Nem a testület méretéről, nagyságáról van szó, hanem összetételéről.

Az országok egy részében, ahol ilyen testületre bízzák az elnökválasztást, kétkamarás parlament működik. Ha a parlament kétkamarás, akkor legalábbis az a gyakorlat, hogy a két ház együttes ülése választja az államfőt (és ez a testület iktatja is be az elnököt, ünnepélyes keretek között, midőn az elnök ez előtt a testület előtt teszi le a hivatali esküt.)

A hatályos magyar Alaptörvény – nem előzmények nélkül – sajátos megoldást választott. Magyarországon ma egykamarás parlament működik, ez a testület választja a miniszterelnököt (látnunk kell, hogy helyes volna a parlamentarizmus klasszikus szabályához visszatérni, miszerint a miniszterelnököt nem a parlament választja, hanem

az államfő nevezi ki), és ugyanez a testület választja a köztársaság elnökét is. A különbség annyi, hogy míg az előbbi feles, ámbátor abszolút többséggel, addig az utóbbit minősített, jelesül kétharmados, méghozzá nagy kétharmados többséggel választja meg. Ám ha az elnökválasztás első fordulójában nem sikerül eredményt elérni (egy jelölt sem szerez kétharmados többséget), a második fordulóban már az egyszerű többség is elég az elnökválasztás eredményességéhez.³³⁷

Könnyen előállhat – és hazánkban elő is állt – olyan helyzet, amelyben a miniszterelnök ugyanolyan (vagy nagyobb) támogatottsággal bír, mint a köztársaság elnök: feles államfőről van szó. De még ha nem áll is elő ilyen helyzet, és az elnökválasztás már az első fordulóban eredményes, akkor sem különbözik lényegesen a kormány és a köztársasági elnök legitimitásának forrása, és csak számszerűen fejezhető ki a támogatottság mértéke. (Arról már nem is beszélve, hogy előállhat olyan helyzet is – mint ahogyan ez elő is állt –, hogy éppenséggel a kormány is kétharmados támogatottságot élvez, csakúgy, mint az államfő.) Ha tehát minden ideálisan zajlik is, a kormány és az államfő támogatottsága között csak annyi a különbség, hogy a kormány mögött legalább 50% plusz 1 szavazat áll, az államfő mögött pedig legalább kétharmadnyi szavazat. Nyilvánvaló, hogy a legitimitációban az tenne különbséget, ha a miniszterelnököt és az államfőt nem ugyanaz a testület választaná, illetve ha a miniszterelnök – amint az helyes volna – kinevezés útján nyerné el hivatalát, de természetesen élveznie kellene a parlament többségének bizalmát; ne ugyanaz a testület (konkrétan: ne ugyanaz

337 Ilyen esetben a miniszterelnököt többen választják, mint az államfőt.

a személyi kör) biztosítsa számára a támogatottságot, mint amely az államfőt megválasztotta.³³⁸

Ha – mint ma Magyarországon – az államfő ettől a politikai testülettől kapja a megbízatását, aligha biztosítható, hogy semleges, a végrehajtó hatalomtól független, pártok fölött álló köztársasági elnök legyen. (A tény, hogy időnként mégis ilyennek tartható államfő volt hatalmon, az inkább a személyválasztásnak és nem a választási mechanizmusnak volt köszönhető. De bármilyen személy jut is eszünkbe a jövőben, célszerű, ha az alkotmányozó olyan választási mechanizmus mellett dönt, amely kellő reprezentációt telepít e reprezentatív tisztséget megválasztó testületbe.) Ha az alkotmányozó megfelelő legitimitációt keres az államfőnek, jól teszi, ha elfelejti az egykamarás parlament általi elnökválasztás konstrukcióját, a politikai test által megválasztott államfő vízióját.

Ha az alkotmányozó elveti a közvetlen államfőválasztás gondolatát (és a közvetlen választás hátrányainak számbavétele után helyesen tenné, ha így döntene), és nem kívánja fenntartani a jelenlegi elnökválasztási rendszert sem (erre is jó oka volna, mint láttuk), akkor valamiféle köztes megoldást kell találnia. Ilyen köztes megoldásra számos példa kínálkozik a világból és szűkebb környezetünkől is, ámbár – igazat szólva – nem mindig a legszerencsésebb megoldásokat találjuk, ha körbetekintünk.³³⁹

338 A Múltánosság Politikaelemző Központ több ízben is javasolta már, hogy egy jövőbeni alkotmányban a miniszterelnök kinevezése az államfő jogosítványa legyen.

339 Az egykamarás parlament általi elnökválasztás mindenesetre olyan ritka és szokatlan, hogy Európában alig néhány ország lépett (egyelőre) erre az útra, bár megjegyzendő, hogy – szükséghelyzetben – a cseh megoldás is ez volt kezdetben, mert bár a cseh alkotmány ismerte a szenátus intézményét, amelynek az elnök-

Tipikus megoldás volna a kétkamarás parlament felállítása, amelynek együttes ülése elnökválasztó kollégiumként funkcionálna. A megoldás tipikussága ellenére ma Európában kevés példát találunk erre a megoldásra (lényegében csak Olaszország nevezhető meg fönntartás nélkül), mert a stabil demokráciák közül egyedül a német és az olasz rendszer ismeri a közvetett elnökválasztás itt ismertető módját (az előbbiről még lesz szó), a tágabb értelmű Nyugat-Európa országai többnyire közvetlenül választanak államfőt, vagy – monarchiákról lévén szó – a trónutódlási szabályok döntenek az államfő személyéről.³⁴⁰

Sajátos elnökválasztó kollégiumot állít föl – mint ismert

választásban is szerepet juttatott, ez az intézmény akkor még nem állt fel, amikor az első elnökválasztásra sor került (mögylehetősen sajátos alkotmányos szituációt teremtve, hasonlóra lásd például a magyar alkotmányban 1990 óta szerepelt ombudsmani intézmény 1993-ig tartott betöltetlenségét), így az első elnökválasztást még az egykamarás parlament (teoretice az alsóház) bonyolította le. A továbbiakban a két ház választotta az elnököket, míg legutóbb immár a közvetlen, nép általi választás hatályosult. A szlovák alkotmány kezdetben ismerte az egykamarás parlament általi választás konstrukcióját, de az ország az első tapasztalatok nyomán ugyancsak áttért a közvetlen elnökválasztásra. Napjainkban egykamarás elnökválasztó parlament ugyanakkor a görög parlament.

340 Sajátos köztes megoldást állít fel az ész alkotmány, mely szerint a választás első fordulója a nép kezében van, de a közvetlen elnökválasztáson legtöbb szavazatot elért két jelölt közül már a parlament választja ki az államfőt (és természetesen előfordult, hogy a parlament – pártösszetétele miatt – azt a személyt választotta elnöknek, aki a közvetlen előválasztáson lényegesen rosszabbul szerepelt, mint első helyen végzett vetélytársa). Nyilvánvaló, hogy ez a köztes megoldás semmit sem csökkent azokból a hátrányokból, amelyek mind a közvetett, mind a közvetlen elnökválasztásra jellemzőek, így ez a konstrukció aligha ajánlható a magyar alkotmányozóknak. (Az ész államfő sajátos alkotmányjogi helyzetének hagyományait a két világháború közötti független Észtország közjogában találjuk meg.) A hasonló finn megoldás ugyanakkor már a múlté.

– a német alaptörvény.³⁴¹ Ez a megoldás sok olyan elemet tartalmaz, amelyet a magyar alkotmányozó is átvehet, de a rendszer nem oldja meg az elnökválasztás relatíve semlegessé tételét, midőn a jelölést a pártok kezében hagyja, mert azzal, hogy lényegében a Bundestagot megduplázza (amely duplázás persze – a tartományi parlamentek pártösszetételé folytán – gyakran eredményezhet a Bundestagtól eltérő erőviszonyokat), a pártok, illetve pártkoalíciók adott erőssorrendjének, illetve megegyezési képességének függvényévé teszi az elnök személyének kiválasztását, s a választás nem személyválasztás, hanem pártválasztás marad.³⁴²

A magyar alkotmányozó – az európai példákból is okulva – helyesen teszi, ha megfontolja a következő követelményt: amennyiben az elnökválasztás jogát kiveszi az egykamarás parlament kezéből, de nem kívánja e jogot a nép kezébe adni, akkor – tekintve, hogy köztársaságban

341 Ez alapján az egyébként nem rögzített – a választási eredményektől függő – létszámú alsóház, a Bundestag mellé a képviselők létszámával megegyező létszámú testület rendeltek, melynek mandátuma a tartományi törvényhozó testületektől ered, s amely kollégiumnak így együtt – *Bundesversammlung* néven, újabban bőven ezer fölötti taggal – egyetlen főladata – esedékes időpontban – a szövetségi elnök (*Bundespräsident*) megválasztása, mely feladat sikeres elvégzése után a kollégium mandátuma megszűnik.

342 Ennek számos példája volt a múltban. Volt olyan államfőválasztás, melynek során a népszerűségi listákat magasan vezető szociáldemokrata elnökjelölt – a *Bundesversammlung* pártösszetétele miatt – alulmaradt népszerűtlenebb kereszténydemokrata vetélytársával szemben, aki a Szövetségi Köztársaság legitim elnöke lett. Később az említett szociáldemokrata politikus is az lett. Ismét később egy újabb választás példáját is felhozhatjuk, melynek során egy kevésbé népszerű kereszténydemokrata politikus lett az államfő az egykori ellenzék jelöltjével szemben, de előbbi politikai bukása után az utóbbi lehetett az elnök, kinek pártja a kormánykoalíciónak olyannyira részévé vált, hogy a legutóbbi szövetségi elnökválasztáson e párt jelöltje (egyetlen jelöltként) lehetett az államfő.

élvén nem öröklődő, hanem választott tisztségről van szó – olyan testületre kell bízni a választást, amelyik a népet képviseli; e testületnek szélesebben kell képviselnie a népet, mint azt a politikai pártok parlamentje teszi, de e képviseletnek képviseletnek kell maradnia, vagyis a választás nem érheti el a közvetlenség szintjét, hanem képviseleti, azaz közvetett választásnak kell lennie egy olyan testület által, amely a társadalmat reprezentálja, de amely nem maga a társadalom; e testületnek tehát a képviseleti mértéket illetően a parlamenti képviselet és a közvetlenség között kell elhelyezkednie.

Nyilvánvalóan nem könnyű olyan képviseletet találni, amely több, mint parlament, de kevesebb, mint maga a né Kézenfekvő, hogy olyan megoldás után kell kutatni, amely a parlamenti képviselet elvét egy (azaz legalább egyfajta) másik képviseleti elvvel kombinálja, amiből az is következik, hogy az elnökválasztó testületből a parlamentet magát nem lehet kihagyni. Függetlenül attól, hogy a parlament egy majdani új alkotmány szerint egykamarás vagy kétkamarás lesz-e, magának a parlamentnek (mint egésznek) részét kell képeznie (javaslatunk szerint létszámában éppen a felét kell alkotnia) annak a testületnek, amely az elnökválasztás jogát gyakorolja. Ez a testület tehát egyrészt (felerészben) a parlament tagjaiból (valamennyi tagjából, azaz a képviselőkől és – ha lesznek – a szenátorokból) állna, másrészt pedig (a testület másik felében) olyan képviselőkől (küldöttekből), akik a parlamenti (párt)képviselettől különböző elvű reprezentációkban képviselik a népet.

Hogy e másfajta elvű képviselet milyen legyen, arra vonatkozólag több javaslat ismert már. Nekünk most az volna itt a föladatunk, hogy egyet ezek közül föltétlenül elutasítsunk, s ezt meg is tesszük, de az érvelést nem itt adjuk meg.

A korporatív elven nyugvó (de azzal nem feltétlenül azonos) képviseletről van szó.³⁴³

A magyar alkotmányozónak nem a korporatív képviselet irányában kell keresnie a megoldást, hanem más javaslatokat kell figyelembe vennie. Ezek egyike a területi önkormányzatok képviseletét kívánja megvalósítani. Magunk itt azt mondhatjuk, hogy amennyiben az alkotmányozó úgy dönt a kétkamarás parlament fölállítására mellett, hogy a második kamarát területi kamaraként, a területi önkormányzatok képviseleteként hozza létre, akkor nincs szükség ezen elv kiterjesztésére az elnökválasztó kollégium létrehozásánál.

343 Számba véve a korporatív képviselet mellett és ellen szóló érveket, arra a megállapításra juthatunk, hogy a korporatív képviselet, illetve minden olyan képviselet, amely a korporatív elven nyugszik, illetve ezt az elvet más képviseleti elvekkel kombinálja, lényegében megvalósíthatatlan, káros, az egyenlőséget és az egyesülési szabadságot korlátozó forma, a XX. század egyik halva született ötlete. Ez a megállapítás a korporatív elven létrehozott, illetve ezen az elven is alapuló törvényhozásra vonatkozik (arra tehát, hogy sem egykamarás parlamentben a pártképviselettel kombinálva, sem kétkamarás körülmények között a második kamarába becsempészve, sem tisztán korporatív alapon fölállított második kamara létrehozásával nem érhető el a kívánt reprezentáció, illetve az eredmény hátrányos, szerencsétlen és igazságtalan következményekkel jár). E megállapítást kiterjeszthetjük az elnökválasztó kollégiumra is, amennyiben egy ilyen testület – bárha részbeni – korporatív összeállításával szemben is ugyanazok a megválaszolatlan és megválaszolhatatlan kérdések merülnek föl, mint a korporatív vagy részben korporatív törvényhozás kapcsán. (Mindez nem jelenti azt, hogy a hivatásrendi képviseletnek ne lehetne megfelelő formát találni a kormánydöntések előtti érdekegyeztető mechanizmusban az úgynevezett neokorporatív elméletek szerint, illetve nem jelenti ez az elutasítás azt sem, hogy a kisebbségi képviseletnek – akár a törvényhozáson belül is – ne lehetne megfelelő formát találni – lásd például a megvalósult szlovén formát vagy másutt a kisebbségi ombudsman intézményét mint jogok képviselőjét stb. –, de azt föltétlenül jelentenie kell, hogy a korporatív elvnek sem a törvényhozásban, sem az elnökválasztó testület összeállításában nem szabad szerepet szánni.)

Am ha az alkotmányozó a föllálitandó második kamarát nem a területi elven kívánja létrehozni (de – reméljük – nem is a korporatív elven), vagyis más képviseleti elvet iktat a rendszerbe, akkor a területi képviselet elvét érdemes az elnökválasztó testület föllálitására alkalmaznia. Ugyanígy járhat el az alkotmányozó, ha az egykamarás parlament fönntartása mellett dönt, hiszen ez esetben a területi elv az elnökválasztó kollégium összeállításánál játszhat szerepet.

Bármiként dönt is az alkotmányozó, a területi elv rendszerbe állításának vannak megfontolandó indokai (ezeket és az ellenérveket ugyancsak nem ezen a helyen kell elmondanunk). Itt annyi adható elő, hogy nézetünk szerint a megyei önkormányzatok – és egyáltalán a megyei szint – megszüntetésének komoly indokai lennének, és egy regionális átalakítás – választott testületekkel – jobban szolgálná a közéletet, de e nézetünk indokolása is túllépné a választott kereteket. Mindenesetre a kívánatosan kialakítandó régiók – nem több, mint öt régió, a fővárosi régióval együtt összesen hat régió – az elnökválasztó testület összeállításakor is szerepet játszhatna. A fantáziát túlzottan nem elengedve a régiós küldöttek összlétszámát a parlamenti képviselők (esetleg a képviselők és a szenátorok) összlétszámában lehetne megállapítani vagy maximálni, de itt ezen a vonalon nem mennénk tovább.

Az elnökválasztó testület összetételére vonatkozóan kiegészítő, de alternatív javaslatként megfogalmazhatjuk azt az igényt, hogy a testület a fönti összetételnél is szélesebb legyen. Megfontolandónak tartjuk azt, hogy a testületben a hatalmi ágak reprezentánsai közül a bírói hatalom képviselői is jelen legyenek (ezzel a testület tovább-bővülne). Természetesen nem az aktív bírőról van szó, hiszen azokat éppen az államfő nevezi ki, hanem a bírák öngazgató

szervéről.³⁴⁴ A végrehajtó hatalom szerepeltetését az elnökválasztó testületben nem tartanánk szerencsésnek, hiszen e hatalmi ág teljes vezetése (a kormány valamennyi tagja) éppen az államfőtől kapja a kinevezését a fönt ismertetett ideális (értsd: klasszikus) rendezés szerint (e rendezés szerint maga a miniszterelnök is). Az Alkotmánybíróság tagjainak szerepeltetését szintén nem javasoljuk az elnökválasztásban (annál inkább az elnök eskütételénél, beiktatásánál).

Az elnökválasztó testület összetételére vonatkozó javaslat (nem számítva az utolsóként említett alternatív javaslatokat) nem minősülhet túlzottan meglepőnek, mint ahogyan vélhetően nem szükséges hosszan időzni az elnökválasztó testület választási mechanizmusának leírásánál sem. A választás procedúrája az alkotmányozó döntésétől függ, de bármiként dönt is, célszerű pontos eljárási szabályokat lefektetnie annak érdekében, hogy az eljárás semleges államfő megválasztásának lehetőségét biztosítsa.

344 E szervnek hazánkban változatos története van, de az alapokhoz visszatérve lásd Bragyova András javaslatát a Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács létrehozására vonatkozóan, BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 227–231.

AZ ELNÖKVÁLASZTÁSI ELJÁRÁS JELLEGE

Véleményünk szerint az elnökválasztást nem előzheti meg vita (és persze nem is követheti vita). A szavazás során a testület elutasítja vagy megválasztja a jelöltet. Mindkét megoldás jogában áll. A szavazás titkos.

Nem szerencsés, ha több jelölt van.³⁴⁵ Nem arról van szó, hogy az egyetlen jelöltet meg kell választani, hanem arról, hogy egyszerre csak egy jelölről lehessen (vita nélkül) szavazni, és ha e jelölt elbukik, újabb jelölésnek (akár újabb személy állításával) kelljen következnie. S ha egyszer egy jelölt kellő számú szavazatot kap, öt évre megvan az államfő, személye körüli vitának továbbra sincs helye (mármint az alkotmány szervei körében).

A szavazás érvényességéhez célszerű minősített többséget előírni, legalábbis az első fordulóban. Lehetővé kell tenni ugyanakkor, hogy ha a jelölt az első szavazáskor a szavazatok több mint felét megszerezte (de nem érte el a megválasztáshoz szükséges minősített – mondjuk, kétharmados – többséget), a következő fordulóban újra jelölt lehessen. Ebben a fordulóban indokolt volna az eredményességi küszöböt leszállítani, ám ha a jelölt ezt a küszöböt sem lépi át, elesik a további forduló jogától.

A szavazási procedúra folyhat akár teljesen másképpen is, a cél az, hogy olyan államfő választassék meg, aki lehetőleg széles támogatottságot élvez. Aligha zárható ki, hogy a jelölést informális egyeztetés, megegyezésre törekvés előzze meg. Elvárható, hogy a jelölés nyilvános legyen, és pedig időben jó előre megtörténjék, hogy a közvélemény és a sajtó a jelöltet megismerhesse, megismertethesse. Ha a választás eredménytelen, kellő időnek kell eltelnie az újabb jelölés, a jelölt megismertetése és az újabb szavazás között, ezt az időt célszerű volna hetekben mérni.

Az elnökválasztó testületnek egyetlen dolga volna, egyetlen föladatra szólna a mandátuma, elnököt kell választania. A testületet először a hivatalban lévő államfő mandátumának utolsó évében (annak elején) kellene összehívni, s ha az elnökválasztás eredménytelenül végződne, a testületet újból össze kellene hívni néhány hét múlva. A testületet a hivatalban lévő államfő hívja össze. A jelölésnek legalább az első forduló előtt, mondjuk, két héttel meg kellene történnie.

Az új elnököt mindig ugyanazon a napon, mondjuk – ha csak valami rendkívüli esemény közbe nem jön –, minden ötödik év augusztus 20-án kellene beiktatni, az első államfő (Szent István) napján, a nemzeti ünnepen, ami egyébként lehetne az új alkotmány ünnepe is. A beiktatás napjáig (bármikor történt is az új elnök megválasztása) a korábbi államfő marad hivatalban. Az elnök megválasztása és beiktatása közötti időben (ez akár hónapokig is tarthat) természetesen a régi elnök az államfő, a megválasztott elnök (akár a hivatalban lévő elnök környezetében) legfeljebb fölkészülhet majdani föladatára.

³⁴⁵ Azok, akik egyjelöltes szavazásokon nőttek fel, és vívmányként üdvözölték a nem távoli múltban az első bátortalan többes jelöléseket, most akár csodálkozhatnak is e javaslaton. Ha így tesznek, alighanem elfelejtették, hogy államfőválasztásról van szó, ahol az intézmény tekintélyének megőrzése elsődleges érdek.

Az elnökválasztás sikeres lebonyolításával az elnökválasztó testület elvégezte feladatát. Legközelebb már csak az elnök beiktatására kell összegyűlnie, amelyen az új elnök esküt tesz (megfontolandó, hogy az eskü szövegét az Alkotmánybíróság elnöke olvassa elő, de természetesen az esküt az elnökválasztó testület előtt kell letenni), ezt követően a testület föloszlik. Szerencsés esetben az elnökválasztó testület a választástól számított ötödik év elején ül össze újból (természetesen az időközben lezajlott parlamenti, illetve önkormányzati választások következtében immár más összetételben).

A köztársasági elnök akadályoztatása esetén az elnöki teendőket klasszikus szabály szerint a parlament elnöke (kétkamarás rendszerben az alsóház elnöke) venné át, korlátozott hatáskörben (például – hogy a legfontosabbat említsük – az elnököt helyettesítő házelnök nem oszthatná fel a parlamentet). Az elnök halála vagy lemondása esetén vagy – a később mondandókra tekintettel fogalmazunk így – az elnöki tisztség megszűnése esetén szintén a házelnök veszi át az elnöki jogköröket azzal, hogy legfontosabb feladata az elnökválasztás megszervezése (ez esetben az elnökválasztó testületet természetesen ő hívja össze) kötött határidőn belül. (E határidő a parlamentáris rendszerekben általában három hónap körüli, ezt el lehet fogadni, de megfontolandó az a javaslat is, mely szerint az elnökválasztó testületet úgy kell összehívni, hogy a következő augusztus 20-ára az új elnököt be lehessen iktatni.)

A köztársasági elnököt öt évre kell megválasztani. Javaslatunk szerint az újjáválasztást (akár az egyszeri újjáválasztást is) ki kellene zárni. (Ez szigorú szabálynak számít, indoka hamarosan kiviláglik.) Az államfő mandátuma napra pontosan öt évre szól, az ötödik év augusztus 20-án új elnök lép hivatalba – öt évre.

A régi elnök további sorsáról az alkotmányban nem kell gondoskodni.³⁴⁶ A távozó elnök politikai jövőjét a politikára kell bízni, az apanázs további – meghatározott idejű – folyósításáról (az egyéb tárgyi előnyökkel együtt) pedig külön törvény rendelkezhet.

Fölmerül a kérdés, mi történjék abban az esetben, ha az említett időpontig az új elnököt nem sikerül megválasztani. Bár joggal fölmerülő kérdésről van szó, az alkotmányok általában nem foglalkoznak az esettel, mert az elnökjelölés jogát a politikai pártok, illetve frakciók (közjogilag a képviselők) kezében hagyván joggal föltételezik, hogy azok megegyezésre tudnak jutni, különben nem kockáztatnák a jelölést. Másik okuk a hallgatásra az, hogy az elnökválasztás határ-idejét általában nem kötik olyan eltolhatatlan időponthoz, mint azt föntebb mi tettük.³⁴⁷

Javaslatunk szerint – mint jeleztük – az elnökválasztó testületet az elnöki mandátum ötödik évének elejére kell összehívni először, az elnökjelölt nyilvános megnevezése után. Tekintve, hogy több mint fél év áll így rendelkezésre, aligha hihetjük, hogy a választás sikertelen lesz. Ha már az első forduló sikeres, úgy fél évig tart a megválasztott elnök fölkészülése – ez egyáltalán nem baj –, ám ha csak a későbbi

346 Ismert az olyan gyakorlat, amely „állást biztosít” az egykori elnököknek, a francia alkotmány szerint például a korábbi elnökök automatikusan az alkotmánytanács tagjaivá válnak (bár azok e joggal eddig nemigen éltek, illetve élhettek), vagy sok példa van arra, hogy a kiszolgált elnök örökös szenátorként funkcionál tovább, mint a latin-amerikai országok egy részében.

347 A német szabályok megneveznek ugyan egy elnökválasztási napot – az alaptörvény napját –, de nem szankcionálják e nap elhúzását. A közvetlen államfőválasztást bevezető országok kitűznek egy elnökválasztási napot, illetve szükség esetén rendelkeznek a második forduló napjáról is, de ott – közvetlen választásról lévén szó – az eredményességet föl kell tételezniük.

fordulók valamelyikében sikerül a választás, úgy ez a fől-készülési időszak rövidebb. Ugyanakkor ha több mint fél év alatt egyetlen jelölt sem szerezne többséget – ami aligha valószínű –, akkor a helyettesítési szabály lépne életbe. A köztársasági elnök mandátuma augusztus 20-án lejár, attól fogva – új elnök hiányában – a házelnök venné át a (korlátozott) hatáskört, és gondoskodnék az elnökválasztó testület sikeres működéséről. E naptól fogva elnökjelöltet már nem a régi elnök, hanem az ideiglenes államfő, a házelnök állíthat. A régi elnököt – mandátuma utolsó évében – többek között azzal lehetne megfelelő jelölt megnevezésére bírni, hogy ha jelöléseit a testület rendre elutasítaná, az elnök – mandátumának augusztus 20-i megszűnésével – elesnék a jelöltállítás jogától.

Ezen a helyen érkezünk el – befejezésként – az elnökválasztási javaslat legérzékenyebb pontjához: a jelöléshez. Amint arra fönt utalást tettünk, a jelöltállítás jogát a hivatalban lévő elnök kezébe kívánjuk adni. Ez a megoldás – szokatlansága miatt – vitákat válthat ki, és – ha egyáltalán figyelmet kelt – föltehetően elutasításra talál. Mégis szeretnénk röviden összefoglalni e javaslat indokait.

AZ ÁLLAMFŐJELÖLÉS EGY MODELLJE

A köztársasági elnök jogállását ebben a dolgozatban is a vál-ságáthidaló, regulatív, interimisztikus, semleges hatalom szférájában találtuk meg. Azon a helyen, amely egyenlő távolságra van a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalomtól, miként az része mindezeknek, illetve egyikbe sem sorolható be több joggal, mint a másik kettőbe. A köztársasági elnök hatáskörét e jogállással összefüggésben akképpen írhatjuk le, hogy az mindhárom klasszikus hatalmi ághoz kapcsolódjék, mintegy a kezdő lökést, az alkotmányos legalitást és egyben a legitimációt adva meg a három hatalmi ág működéséhez, illetve létrehozásához, folyamatosan gondoskodván azok legális működéséről. Ezt a leírást a parlamentáris rendszer klasszikus intézményének, a miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzés intézményének tükrében is megadhattuk volna. A köztársasági elnök választását illetően olyan megoldást (legitimációt) igyekeztünk találni, amely intézményesen biztosítja az államfő hatalmi ágak és politikai pártok fölött állását, politikai semlegességét. Az elnökválasztó testület összeállításának és eljárásának leírásában az a szándék munkált, hogy a köztársasági elnök regulatív, semleges pozíciója ne kerüljön veszélybe.

Az államfői tisztség sajátos, különleges, kivételes, egyedi és más tisztséghez nem hasonlítható intézménye a parlamentáris rendszernek, az európai politika és jogfejlődés eredménye, találománya, a nemzeti egység és az állami szuverenitás kifejezésére hivatott, a polgárok számára identifikáló, önazonosság-kifejező, államhoz tartozást mutató, bátran mondhatjuk: állampolgárságot jelentő intézmény, olyan tisztség, amelyből az állami élet legtöbb kinevezéssel betöltendő tisztsége ered, amelyből tehát a legtöbb intézmény önmagát származtatja, és olyan tisztség, amely végső soron az állampolgársági ügyekben is a legfőbb fórum.³⁴⁸ Legitimációja köztársasági körülmények között nem fölülről, hanem a néptől ered, még akkor is, ha a modern pártdemokrácia körülményei között a közvetlen államfőválasztás megvalósításától el kell tekintenünk. Az elnökválasztó testület létrehozásával olyan kollégium kezébe tennénk le az államfőválasztás jogát, amelyik a hatalmi ágak, a központ és a területi önkormányzatok reprezentánsaiból áll, a nép képviseletében.

Ebben a testületben – csakúgy, mint az államélet valamennyi területén, amelyet a jog nem zár el kifejezetten a pártoktól (mint a bíróságok, némiképpen a közigazgatás és bizonyos fokig a diplomácia területét stb.) – a politikai pártok játszanak a főszerepet. Ez helyénvaló is így. De nem jutnánk közelebb az államfői semlegesség követelményéhez, és nem

348 A köztársaság elnöke az állam első polgára, képviselője, a hadsereg legfőbb parancsnoka, kivételes helyzetekben alkotmányvédő funkciót ellátó, válságáthidaló hatalom, amely szükségállapot vagy szükséghelyzet előálltával többlethatalommal rendelkezik, és funkciója az ország visszavezetése az alkotmányos útra, az alkotmányosság és az alkotmányos rend biztosítása, megteremtése, megőrzése. Az elnök integratív tényező, az állam egészének, a többségnek és a kisebbségnek képviselője, az állami élet intézményi hierarchiájának csúcsa, az alkotmányos állam – tulajdonképpen – egyetlen közjogi méltósága.

kerülnénk el a német példa hátulütőit, ha az elnökjelölést a pártok kezében hagynánk, illetve a pártok jogává tennénk.

A jelölést úgy kell szabályozni, hogy az többé-kevésbé biztosítsa a semlegességet, a pártokfőlétiséget. Az a javaslatunk, hogy a jövőben köztársasági elnököt a hivatalban lévő köztársasági elnök jelölje.

E javaslat értelmében a hivatalban lévő köztársasági elnök mandátumának utolsó évében, az év elején köteles volna megnevezni utódját, pontosabban azt a személyt, akinek megválasztását az elnökválasztó testületnek javasolni fogja.

Az általunk a fentiekben részben fölvázolt parlamentáris rendszerben az államfő semmilyen tisztség betöltésére nem tehetne javaslatot.³⁴⁹

Az államfő javaslatra vagy előterjesztésre intézkedik – ellenjegyzéssel vagy az alkotmány alapján precízen körülírt esetekben önállóan jár el (különösen a törvényhozás körében, azaz kiírja a választásokat, összehívja a parlamentet, megnyitja az alakuló ülést, egyszeri vétójoggal él a már elfogadott törvényekkel szemben, alkotmányossági vizsgálatra megküldi az elfogadott, de alá nem írt törvényt az Alkotmánybíróságnak, aláírja a törvényeket, kihirdeti azokat, felosztatja a parlamentet, stb.), önállóan nevezi ki saját hivatalának limitált létszámú munkatársait, illetve különféle tisztségek betöltésére személyi javaslatok jutnak el hozzá a megfelelő intézményektől, az államfő kinevezi a jelölt személyt a szóban forgó tisztségre, más esetekben kinevezi azt, akit a parlament

349 A hatályos Alaptörvény szerint a köztársasági elnök számos közjogi tisztségviselő megválasztására tesz javaslatot az Országgyűlésnek. Az államfőnek ezt a jogát mint a parlamentáris kormányrendszertől természetileg idegen jogkört az itt ismertetett javaslat előfeltételeként teljes egészében kivennénk az államfő kezéből, midőn a jelölési jogot úgy, ahogy van, megszüntetnénk.

támogat. Nem ő javasol tehát, hanem neki javasolnak, ő pedig kinevez.

Ettől a logikától egy esetben szabad csak eltérni. Abban az esetben, amikor a szóban forgó tisztség éppen a köztársasági elnöki tisztség. Javaslatunk szerint ebben a körben a köztársasági elnök hatáskörébe tartoznék az új köztársasági elnök jelölése.

Tekintettel arra, hogy az alkotmány a javasolt rendszerben tiltaná az elnök újjáválasztását, az elnök által javasolt személy nem lehet az elnök saját maga.³⁵⁰ Az ötévenkénti rotáció az államelnöki poszton sajátos tiszteletet, szolgálati attitűdöt alakítana ki, senki sem esnék kísértésbe az államfői hatalom kiszélesítésére, az egyéni karriertervezésben meghatározó volna, hogy öt évnél tovább egyetlen államfő sem maradhatna hatalmon. A javasolt rendszerben az országnak minden pillanatban volna hivatalban lévő államfője (bármilyen történjék is).

Az elnökjelölés joga nem lehetőségként illelné a hivatalban lévő elnököt, hanem alkotmányos kötelessége lenne az elnöknek a javasolt személy időben történő megnevezése. Az alkotmány előírhatná, hogy a mandátum utolsó évének elején az elnöknek elő kell állnia javaslatával, össze kell hívnia

350 A javasolható személyek körét egyébként semmi módon nem volna célszerű korlátozni (legfeljebb életkori korlátot volna célszerű fölállítani, mondjuk, a 40. vagy 50. vagy magasabb életév betöltésének követelményét lehet rögzíteni a szokásos korlátokon felül: magyar állampolgárság, büntetlen előélet, ne álljon közügyektől való eltiltás hatálya alatt), a javasolt személy érkezhessen a tudomány, a kultúra vagy leginkább a politika területéről is, lehet már hivatalban lévő vezető (házelnök, miniszterelnök, parlamenti bizottsági tisztségviselő, képviselő, szenátor stb.), de lehet akár kifejezetten pártpolitikus is, bár kétségtelen, hogy megválasztásának esélyeit csökkenti, ha személye elfogadhatatlan a politikai szereplők többségének.

az elnökválasztó testületet, hivatalosan jelölnie kell a már megismert személyt, s a jelöltre a testület igent vagy nemet mond (titkos szavazással). Elutasítás esetén az államfő alkotmányos kötelessége volna az újabb jelölés megtétele és az elnökválasztó testület meghatározott időn belüli (mondjuk, öt héten belüli) újbóli összehívása, ahol a procedura ismét azonos volna az első fordulóéval, stb.

Az elnökjelölés a hivatalban lévő elnök kizárólagos hatásköre volna, e joggal más nem élhetne (kivéve az elnök tartós akadályoztatását vagy a tisztség végleges megszűnését, amikor is a házelnök jár el az elnök jogkörében).

Az elnök általi elnökjelölés konstrukciója számos kérdést vet föl, amelyek közül csak néhányra térünk ki az alábbiakban.

Egyrészt kétségtelen, hogy az elnökjelölés jogának a hivatalban lévő elnökhöz telepítése lényegesen megnöveli az elnök jogkörét, amennyiben adott esetben az elnök döntése valóban döntő lehet a jövőbeli elnök személyének megválasztásában. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy itt csupán a jelölésről van szó, míg maga a választás a fentebb leírt választói kollégium joga és feladata lenne, amelyben e testületet semmilyen utasítás, semmilyen alkotmányos vagy morális kööttség, semmilyen kötött mandátum nem korlátozza, szabadon dönt a javasolt személy elfogadásáról vagy elutasításáról, a határidő pedig szintén nem a testületet, hanem a hivatalban lévő elnököt köti. Az elnökválasztó testületet egyetlen alkotmányos előírás kötelezi, nevezetesen az, hogy ennek a testületnek államfőt kell választania.

A másik önkéntelen ellenvetés a javaslattal szemben nyilván az, hogy ez a javaslat alig old meg valamit az elnökválasztás párttalanítása terén. Kétségtelen, hogy az elnökválasztó testületben többnyire pártképviselek, pártfrakciók fognak ülni, de egyrészt az arányosság szükségképpen

különbözik a politikai test, a parlament erőviszonyaitól, másrészt a testület tagjait semmilyen utasítás nem köti, csak azok az utasítások (pártutasítások), amelyeket maguk el kívánnak fogadni. A testület tagjainak kötetlenségét a szavazás titkossága biztosítja. Mind a parlament tagjai, mind az önkormányzatok küldöttei megfontolhatják, hogy újraválasztási esélyüket az elutasító vagy a támogató magatartás növeli-e. Kétségtelen azonban, hogy a vázolt rendszerben valóban benne van egyfajta dac, protest szavazat lehetősége. Az elnök jelöléséért nem a pártok vállalják a felelősséget, hanem a hivatalban lévő elnök: a pártok elvileg megfúrhatnak minden kezdeményezést. Ez a hátrány azonban – gondoljuk meg – a jelölési rendszer legnagyobb előnye is egyben. A rendszer a jelölést kiveszi a pártok kezéből, az elnökjelölt nem pártjelöltként szerepel, hanem az elnök jelöltjeként (elnökjelöltként). Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a pártok szerepét a választásban nem lehet megkecsesíteni, de a választásban ennek elkerülésére nincs is szükség, a választói testület az alkotmány alapján fölállított közjogi testület, amelyet az elnök hív össze egyetlen cél érdekében, a testület személyekből áll, a személyek személyesen (és titkosan) szavaznak, és ha a pártok előzetesen egyezsége jutnak, az csak az elnökválasztás sikerére válik.

Az előzetes pártmegegyezéseket nem lehet és nem is kell kizárni. Ez már nem az alkotmány, hanem a politika dolga, amely az alkotmányos intézményeket megtölti (már ha ezt maga az alkotmány nem zárja ki). A köztársasági elnök tekintélye forog kockán, ha nem sikerül elfogadható utódot jelölnie. Az államfőnek nyilvánvaló presztízsokokból az az érdeke, hogy jelöltjét a testület megválassza. Helyesen teszi tehát az elnök, ha a jelölést megelőzően tájékozódik a tervbe vett személy elfogadottságáról, megállapodásra, megegyezés-

re törekszik az elnökválasztó testületben képviselt pártokkal, csoportokkal. Olyan jelöltet kell állítania, akinek alkalmasságában maga is megbízik, akit nyugodt lelkiismerettel jelöl, és akiről joggal és alappal föltételezheti, hogy személye a politikai szereplőknek megfelel, és az elnökválasztó testület nem gördít akadályt a legitimitás megadása elé. Elképzelhető, hogy a jelölt személyére és alkalmasságára éppen a politikai élet valamely szereplője hívja föl az elnök figyelmét, nem zárható ki, hogy az elnök nyitottnak mutatkozzék az előzetes javaslatok iránt, sőt jól jár el az államfő, ha jelölését előzetes tájékozódás – és persze a jelölttel történt egyeztetés – után, körütekintően teszi meg.

A fönti javaslat a pártok szerepét az elnökválasztásban elfogadható mértékére csökkenti, és lehetőséget ad arra, hogy a semleges elnök jelölése alapján semleges államfőt válasszon az elnökválasztó testület: olyan személyt, akivel az állam azonosítani tudja magát a választást követő öt éven át.

Tetszetős érvnek látszik a fönti javaslattal szemben az a fölvetés, hogy a vázolt rendszer csak akkor működik, ha az éppen hivatalban lévő elnök jó elnök, azaz a rendszer sikere nagyban függ az első elnök személyétől, attól az államfőtől tehát, aki az alkotmány életbe lépésekor van hivatalban. Ez a fölvetés – tetszetőssége ellenére – úgy számol a legalitási láncolat kelsen elméletével,³⁵¹ hogy elutasítja a láncolat kelsen kezdetét, azt az igazságot tehát, hogy az első történeti alkotmány a múltba vész: annak létrejötte nem a legalitás, hanem a politikai fejlemények (például forradalom) alkotmányozó lendületének köszönhető. Nyilván-

351 Lásd a *Tiszta jogtan* alkotmányra vonatkozó fejtegetéseit, mindenekelőtt az úgynevezett lépcsőelméletet. Hans Kelsen: *Reine Rechtslehre*. 2. kiad, Wien, 1960 54.

való ugyanis, hogy amidőn az általunk javasolt rendszert lefektető új alkotmány életbe lép (hadd föltételezzük most – az érvelés kedvéért –, hogy ez az új alkotmány a fönti rendszert fogja lefektetni), akkor is lesz egy éppen hivatalban lévő elnök, akinek kezébe (függetlenül attól, hogy őt magát a korábbi alkotmány alapján miként választották meg) az elnökjelölés joga kerül. Hogy ez a személy milyen ember lesz, jó elnök-e, avagy sem, az – hogy úgy mondjuk – csekély jelentőségű körülmény. Az új elnök személyére a hivatalban lévő elnök csupán javaslatot tesz (azaz megnevezi jelöltjét), a választás az elnökválasztó testület hatásköre (ennek összetétele pedig – láttuk, egyetlen tagját sem az elnök nevezi ki – független az elnöktől).

A legelső elnökjelölés azonban természetesen történhetné másképpen is (de csak a legelső elnökjelölés), hiszen nyilvánvaló, hogy egy új alkotmány újdonsága nagyrészt a korábbi alkotmány tagadásában nyilvánulna meg, és világos, hogy a folytonosság hangoztatása vagy éppen a diszkontinuitás demonstrálása éppen az átmenet legfőbb jellegzetessége lenne, márpedig erről az átmenetről itt nem lehet mondanónk. Annyi biztos csupán, hogy a fenti javaslatához olyan átmenet illik, amely a megegyezés, kompromisszum, közmegegyezés és béke értékeit helyezi előtérbe, és azt a célt szolgálja, hogy a lehető legszélesebb körnek megfelelő államfő választassék meg, márpedig ezt a célt az első elnökválasztás és -jelölés esetében más eszközökkel is el lehet érni. Politikai megállapodás szükséges, melynek politikai alapjai és közjogi formái nagyon is szükségeltetnek, a következményei pedig ugyancsak közjogiak lesznek. Az ugyanakkor nem lenne szerencsés, ha egy új alkotmány átmeneti rendelkezései túlságosan bonyolultak, hosszúak, körülményesek vagy nyakatekertek volnának.

A JAVASOLT MODELL-ÁLLAMFŐVÁLTÁS ELŐNYEI

A fentieket elmondván, befejezésül javaslatunk elméleti hátterét szeretnénk fölillantani. A föntiekben javasolt elnökjelölési forma tudomásunk szerint nem szerepel a világ ismert alkotmányaiban, rendkívül sajátos megoldás. Elméleti alapja azonban kibontható az európai alkotmányfejlődésből.

A köztársasági elnöki intézmény – mint erről már sokszor szóltunk – európai találmány, amely történetileg a királyi hatalom köztársasági megfelelőjeként jött létre. Az európai rendszerek parlamentarizálódásával elébb a törvényhozás és a király által képviselt végrehajtó hatalom hatásköri harcainak lehettünk tanúi (a legtöbb európai országot illetően persze túlzottan enyhe kifejezés csupán hatásköri harcokról beszélni), majd a végrehajtó hatalomnak fokozatos, de végül szinte teljes mértékű kormányhoz való telepítése egyrészt a klasszikus harcot a kormány és a parlament (ténylegesen a kormánypártok és az ellenzék) közé ültette, másrészt az államfőt kiemelte a hatalmi ágak klasszikus hármából, *sui generis* államfői hatalmat hozva létre. A fejlődés azzal zárult, hogy az államfői hatalom – évszázadok alatt – visszatért saját terrénúrára, azzal a lényeges különbséggel, hogy míg a forradalmak előtt a királyi hatalom volt az egyetlen érdemleges szuverén hatalom, addig e fejlődés következménye-

ként az államfői hatalom saját jogú, de nem ügydöntő, nem kormányzati, nem törvényhozó és nem igazságszolgáltató hatalommá vált (a forradalmakat megelőzően mindhárom volt egyszerre), hanem reprezentatív, ceremonális, regulatív, később pedig semleges hatalommá alakult, ám továbbra is átruházhatatlan, államfői jogként gyakorolható hatalom maradt, amely – alkotmányosan – a hatalmi ágakat létrehozza.

A néhány nyelvben ma is szuverénnek nevezett királyi hatalom szuverenitása a klasszikus európai alkotmányokból jól levezethető. A királyi hatalom legitimitása ugyanakkor fölülről, a múltból ered (a dinasztikus, majd nemzeti múltból). Ám minden olyan esetben, amidőn a trónutódlási láncolat valamilyen okból megszakad vagy az öröklési rend megváltozik, a parlamenteknek döntő szerepük van. Először is általában a parlament határozza meg a trónutódlás szabályait – az alkotmány alapján –, tekintettel a tényleges helyzetre, vagyis arra, hogy az adott király alkalmas-e az uralkodásra, van-e oldalági örökös, bevezethető-e a leányági öröklés (lásd a skandináv példákat a közelmúltból), vagy a trón férfiágon öröklődjék-e tovább, stb. Másodszor azokban az esetekben, amikor hirtelen bekövetkező nem várt körülmény a korábban megállapított trónutódlási szabályokat fölrúgja, illetve alkalmazhatatlanná teszi azokat, a parlament ismét csak szerephez jut, megnevezvén az új király személyét. E joga kombinálódhat a hivatalban lévő államfő utódmegnevezési jogával (lásd a spanyol példát). Végül sok esetben maga a parlament választ új uralkodóházat, hív meg a trónra valakit, aki nem tartozik a korábban uralkodó családhoz, stb.

Köztársasági körülmények között az államfő legitimitása a néptől ered, bár a közvetlen elnökválasztás konstrukcióját – a főntebb ismertett okok miatt – el kell utasítanunk. (A köztársaságok elnökeit Európa XX. századbeli történetének

első felében szinte csak Németországot kivéve mindenütt a parlamentek választották.³⁵²) Az európai jogtörténet ugyanakkor arra is szolgáltat példával, hogy rendkívüli esetben, szükségkörülmények között a köztársasági államfő megnevezheti utódját (lásd például az 1935-ös lengyel alkotmányt, illetve annak hagyományait a középkori nemesi köztársaságban).³⁵³

Számos európai példa tanulmányozása arra a következtetésre vezet, hogy a parlamentáris rendszerekben az államfő kiválasztásában három pillér játszhat szerepet: maga a nép (az alkotmány létrehozója), a parlament és maga az államfő (ez utóbbi a monarchiákban a trónörökös létrehozásával – hacsak nem történik valami szomorú esemény – az államfőjelölés feladatát lényegében megoldotta).

E három pillér sajátos kombinációját tartalmazza az ismertett elnökjelölési-elnökválasztási javaslat, amely úgy akar modern lenni, hogy klasszikus parlamentáris szabályokkal operál, úgy akar magyar lenni, hogy az európai jogfejlődésből következtet, és úgy akar köztársasági lenni, hogy tekintettel van az államfői intézmény monarchikus történeti előzményeire. A magunk részéről ezzel a sajátos javaslattal állítunk emléket a Méltányosság Politikaelemző Központ első évtizedének.

352 Az első világháború előtt Európában nagyon kevés köztársaság volt, de a háború után az ismert körülmények között a köztársaságok száma megugrott, majd a második világháború után újabb köztársaságok jöttek létre, napjainkban pedig a köztársaságok száma immár többszörösen meghaladja a monarchiák számát – Európában éppúgy, mint a világ egészén.

353 Az 1935-ös lengyel alkotmány alapján a köztársasági elnök utódmegnevezési joga egészen az 1989-es rendszerváltásig élt a lengyel emigrációban. A hazai és az emigráns alkotmányfejlődés a rendszerváltás pillanatában aggály nélkül és csodálatosan egyesült.

A magyar államfőváltás

„Nem igaz, hogy a tiszta erkölcs csak puszta szó,
hanem igenis az ország talpköve.”

(ASBÓTH JÁNOS: ÁLMOK ÁLMODÓJA)

AZ ÁLLAMFŐI MEGBÍZATÁS IDŐTARTAMA

(A köztársasági elnök mandátuma)

Értekezéseinknek ebben a fejezetében a magyar államfőválasztás hatályos szabályozásának legfontosabb normáit és azok hátterét ismertetjük és értékeljük abban a beszédmódban, amelyen az előző fejezetek megszólaltak. Ez a mód lehetővé teszi számunkra, hogy a történetmondást arról a pontról folytathassuk, amelyen az előző fejezet véget ért, és értékelő megjegyzéseinket időnként elejthessük.

Mindenesetre ekként arra is lehetőség nyílik, hogy – a bekövetkezett változások viszonylag csekély voltára tekintettel – a különbségekre egyenként kitérve egyként mutathassuk be a vizsgált időszakra, vagyis a jelenkorra leginkább ható két fő normát, az 1990 nyarára tárgyunkat illetően véglegesnek mondhatóan kialakult köztársasági alkotmány releváns normaszövegét és a 2012. január 1. óta hatályban lévő Alaptörvény 2017 májusára ugyancsak véglegesen kialakultnak mondható vonatkozó passzusait.³⁵⁴

³⁵⁴ Az egyszerűség kedvéért a közbeszédből átvett apró pontatlanságot is vállalva az 1949. évi XX. törvénynek 2011. december 31-ig hatályban volt, vagyis a módosításokkal együtt hatályos szövegét „köztársasági alkotmánynak,” a 2012. január 1. óta hatályban lévő Alaptörvény 2017 januárjában hatályos – vagyis módosításait követően vizsgálható – szövegét pedig „alaptörvénynek” nevezzük.

Márpedig a magyar államfőválasztás hatályos szabályozása – amint a korábban hatályos szabályozás is – a legélesebb kritikákat is megérdemli. E kritikai megjegyzések ugyanakkor itt nem kapnak helyet, hiszen az alábbiakban – ebben a fejezetben – kizárólag a köztársasági elnök mandátumának hosszával és az államfő újraválaszthatóságával foglalkozunk, mindenekelőtt az elnök tovább szolgálhatóságának tilalma szempontjából.

Ez a feladat már csak azért sem egyszerű, mert a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára vonatkozó szabályozás ugyancsak fordulatosan alakult ugyan a rendszerváltás időszakában – mint láttuk –, de a politikai átmenet végóráira ez a kérdés legalább megnyugtatóan rendeződött, amennyiben a hatályos szabály – hasonlóan az elnökválasztási metódus véglegesítéséhez – szintén az 1990. évi XL. törvénnyel került az 1989-ben átfogóan módosított köztársasági alkotmányba (a törvény 17. §-a módosította az alkotmány 29/A § [1] bekezdését), és 1990. június 25-től volt hatályos, hogy aztán 2012. január elsejével átadja helyét a korábbi szabályozással megegyező rendelkezéseknek az új Alaptörvényben.

Az 1989. évi XXXI. törvény ugyanis – ahogyan ezt az előző fejezetben bemutatunk – eredetileg a köztársasági elnök Országgyűléssel azonos, azaz négyéves mandátumáról rendelkezett, amiként így tett mintája és előképe, az 1946. évi I. törvénycikk is. Érdekességgént kiemelhető, hogy a parlamentarizmus logikájától és a racionális államvezetés gyakorlatától való elmozdulásnak ezt a példáját nem csupán a kerekasztal vagy az „utolsó rendi országgyűlés”, hanem az MDF–SZDSZ-paktum is fenntartandónak tartotta, és csupán a paktum becikkelyezéséről folytatott országgyűlési vita során (mindenekelőtt az akkori Fidesz véleményének hatá-

sára) változott a nézet és a szabályozás, és vált el az államfői mandátum hossza a mindenkori országgyűlési megbízatás időtartamától.³⁵⁵

Meg kell ugyanakkor röviden jegyezni, hogy az országgyűlés mandátumának időtartamára vonatkozóan Magyarországon bizonyos tévképzetek keringenek a közvéleményt ebben a tekintetben sem segítő és politikatudományi körökben. A parlamenti ciklus idejét a közjogi szakma is – részben a hatályos alaptörvényre hivatkozva – rögzítettnek és nem maximálnak tartja, holott parlamenti körülmények között – általában – a parlamenti megbízatás logikusan legfeljebb maximalizálnak tekintendő, ellentétben az államfői megbízatással, amelynek – esetünkben – ötéves időtartama naptári pontossággal fixált.³⁵⁶

Hogy az államfői mandátum hosszának el kell válnia a parlamenti mandátum időtartamától, olyan evidencia, amely a parlamenti kormányrendszer elvi jelentőségű karakterjegyei közé tartozik, és Magyarországon sem kel-

355 Mindezek háttéréről lásd egyebek között: BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve 1–4. kötet*, Magvető, Budapest, 1999, illetve LAKOS i.m. Az események feldolgozását lásd mindenekelőtt: KUKORELLI, 1995, különösen 11–94. Néhány adalékkal szolgál FARKAS Gergely: 16 éve a magyar jogállam alapja és fődéme: az Októberi Alkotmány a Nemzeti Kerekasztal előtt. IN: Fejtl, 2007, 367–385. További dokumentumok szövegét lásd egyebek között: TORDAI Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig, *Politikatudományi Szemle*, 1998/4, 79–83.

356 Az utóbbi években a klasszikus parlamenti berendezkedésű országokban ugyanakkor jelentős változások zajlottak le ezen a téren. Nagy-Britanniában és Kanadában egyaránt a *fixed-term elections* gyakorlatára tértek át, s ennek új szabályozása bekerült – különböző módokon, természetesen – az adott országok közjogába is.

lett sok idő ahhoz, hogy ez az igazság a gyakorlatban is kristályosodjék. Ennek következtében – ha a mindenkori Országgyűlés mindenkor kitölti a saját mandátumát, amelyre parlamenti körülmények között általában csekély az esély, és az államfői mandátum is rendre kitöltődik, amelynek parlamenti körülmények között általában nagy esélye van, vagyis rendkívüli esemény nem akasztja meg az időfolyamot – az államfői és a parlamenti ciklus rendszerint húszévenként találkozik. Ezt a számolást a gyakorlat 1990 és 2010 között igazolta, 2010 és 2012 között viszont nem.³⁵⁷ Az első húszéves ciklusba kereken négy államfői és öt parlamenti megbízatás fért bele.³⁵⁸

Bizonyos észszerűségi és célszerűségi indokok – a parlamentarizmus belső logikájának is megfelelően – indokoltá tennék azt is, hogy az egyéb állami szervek és testületek megbízatásának időtartamai is összehangolódjanak, és az önkormányzati választások, az esetleges majdani regionális választások, valamint mindenekelőtt az európai parlamenti választások egy olyan rendszerben bonyolódjanak le, amelyben az egyes választások és mandátumok – egymásra tekintettel – összhangba kerülhetnek.³⁵⁹

Amíg a parlament megbízatási ideje négy évben maximalizált, a köztársasági elnök megbízatási ideje pedig öt évben, addig az Országgyűlés esetében a négy év – egészen kivételes

körülmények közepette – meghosszabbítható (bár a parlamentarizmusra nem a mandátumhosszabbítás, hanem a parlamenti mandátum lerövidítése a jellemző), de az (egyszeri) államfői megbízatás időtartama semmilyen körülmények között sem haladhatja meg az öt évet.

Mint ismert, kivételes viszonyok között az országgyűlési mandátum a magyar szabályok szerint is meghosszabbodhat.³⁶⁰ Az Alaptörvény ugyanis kimondja, hogy „rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel”.³⁶¹ Az Alaptörvény ehhez azt teszi hozzá, hogy „az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani”.³⁶² Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendki-

360 Az Alaptörvény a pontos időhatárok megjelölésével feleslegessé tette azt a korábbi szabályt, mely szerint az Országgyűlés maga dönthetett volna saját mandátumának meghosszabbításáról feloszlás vagy feloszlítás esetén. Vö. a köztársaság 2011. december 31-ig hatályban volt alkotmányának 28/A §-át az azóta hatályos Alaptörvény 48. cikkének (7) és (8) bekezdéseivel.

361 Lásd az Alaptörvény 48. cikkének (7) bekezdését.

362 A köztársaság 2011. december 31-ig hatályban volt alkotmányának 28/A §-a ezt még ekként részletezte: „(1) Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását, és nem osztható fel. (2) Ha az Országgyűlés megbízatása rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején jár le, a megbízatás a rendkívüli állapot, illetőleg a szükségállapot megszűnéséig meghosszabbodik. (3) A feloszlott vagy feloszlátott Országgyűlést a köztársasági elnök hadiállapot, háborús veszély állapota vagy szükséghelyzet esetén ismét összehívhatja. Megbízatásának meghosszabbításáról az Országgyűlés maga határoz.”

357 Ciklustörő esemény volt Schmitt Pál lemondása 2012 tavaszán.

358 Természetesen csupán az éveket és nem a hónapokat (május, illetve augusztus havát) tekintve.

359 Az önkormányzati ciklus a 2014 őszén lebonyolított önkormányzati választások után ötévesre bővült. Az Alaptörvény a 35. cikk (2) bekezdésében ugyanis azt mondja ki, hogy „a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket sarkalatos törvényben meghatározottak szerint öt évre választják”.

vüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze.”³⁶³

Amíg az Országgyűlési megbízatás vége rendkívüli helyzetekben kivételesen kitolódhat, a köztársasági elnök mandátumát nem lehet meghosszabbítani, és az automatikusan sem hosszabbodhat meg. A kormány mandátuma ezzel szemben az országgyűléséhez kötött, és amíg a közjog ismeri az ügyvezető kormány intézményét, a köztársasági elnök esetében hasonló konstrukciót természetesen nem ismer.³⁶⁴ Nincs lehetőség arra, hogy az államfő valamiféle ügyvivő köztársasági elnökként maradjon hivatalában, amíg az új köztársasági elnököt az Országgyűlés meg nem választja. Ha az új köztársasági elnököt nem sikerül megválasztani, akkor a köztársasági elnök helyettesítésére vonatkozó szabályok az irányadók.³⁶⁵

363 Ugyanezen cikk (8) bekezdése kimondja, hogy „a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja.”

364 A kormány mandátumáról és az ügyvezető kormány mibenlétéről e dolgozat keretében nem szólunk.

365 A köztársasági alkotmány 29/E. §-a a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetére írt elő szabályokat, vagy éppen arra az esetre, ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt szűnt meg. Nem tartalmazott rendelkezést arra a szituációra, ha a köztársasági elnök mandátuma rendes körülmények között lejár, de nincs új köztársasági elnök. Erre a nem kívánt helyzetre is átmeneti megoldásként szolgált ugyanakkor – jobb híján – az az általános szabály, hogy (1) az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig „a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhet meg, az Országgyűlést nem oszlatja fel, és a kegyelmezési jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. (2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés

A korábbi, köztársasági alkotmány szerint a helyettesítésre vonatkozó általános szabályok vonatkoztak egyébként azokra az esetekre is, amikor más – választott – közjogi tisztség vált betöltetlenné azáltal, hogy a tisztségre meghatározott mandátum idejének rendes lejártával az Országgyűlés nem választotta meg a közjogi tisztségviselő utódját. Erre a köztársaság története számos példával szolgált, mindennek előtt 2006 és 2009 között (Sólyom László köztársasági elnök mandátumának közepén), amikor több közjogi funkció – a legfőbb ügyész, az ombudsmanok és a Legfelsőbb Bíróság elnökének tisztsége – hónapokon át annak következtében volt betöltetlen, hogy az Országgyűlésnek rendre nem sikerült megválasztania a köztársasági elnöknek az adott tisztségekre javasolt jelöltjeit. A hosszú átmeneti időre valamennyi esetben az adott tisztségre vonatkozó helyettesítési szabályok léptek életbe.

A helyettesítési szabályok lépnek életbe – egyes közjogi tisztségviselők esetétől eltérően és e tisztségviselőkre vonatkozó egykori szabályozáshoz hasonlóan – az államfő esetében is, aki semmiképp sem maradhat hivatalban, ha utódját esetleg nem sikerül megválasztani. A köztársasági elnök semmi esetre sem „szolgálhat tovább”.³⁶⁶

elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el”. A szabály az Alaptörvényben annyiban változott, hogy a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök ideiglenes államfői jogosítványai immáron nem korlátozottak. Lásd az Alaptörvény még idézendő 14. cikkét.

366 Elvileg felmerülhet, hogy mi történjék akkor, ha a köztársasági elnök mandátuma éppen abban az időben jár le, amikor az Országgyűlés mandátuma is lejárt, de ennek a helyzetnek tökéletes megoldását adja az az egykoron egyébként lassan kikristályosodott szabály, hogy „az Országgyűlés működése az új Országgyűlés alakuló üléseig tart” (köztársasági alkotmány 28. § [7] bekezdés). Ugyancsak világos helyzetet teremtett a köztársasági alkotmány azon rendelkezése, mi-

Ha valamilyen okból a köztársasági elnök tartósan nincs hivatalában, akkor helyettesítésre szorul, és ez az elv arra az esetre is érvényes, ha az államfő végleg távozott a hivatalból, és utódja még nem lépett a helyébe. A közelmúlt története két különös példával is szolgált erre az esetre. Mint emlékeztet, 2010 nyarán Schmitt Pál házelnököt a parlament államfővé választotta, s ezzel – hivatalba lépéséig – maga lett volna az augusztusban távozó Sólyom László helyettesítője, ha a menesztéséről csak ekkor tudomást szerzett elődje a posztjáról netán idő előtt lemondott volna. 2012 tavaszán pedig Schmitt Pál lemondásával a megüresedett államfői székbe Áder János hivatalba lépéséig ideiglenesen az őt e tisztségre javasoló házelnök, Kövér László ültetett – átmeneti időre.³⁶⁷

A főszabály természetesen a házelnök általi helyettesítés, méghozzá az Alaptörvény hatályba lépése óta teljes jogkörű házelnöki helyettesítés – ideiglenes jelleggel. Az Alaptörvény – a 14. cikk (1) bekezdésében – azt mondja ki, hogy „a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásnak megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja”.³⁶⁸ Az Alaptörvény arról is rendelkezik, hogy „a köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem

szerint „az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik” (köztársasági alkotmány 28. § [1] bekezdés).

367 Ezeket az eseteket ebben a dolgozatban nem értékeljük.

368 Lásd az Alaptörvény 14. cikkének (1) bekezdését. Ugyanezen cikk (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy „a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg”. Lásd az Alaptörvény 14. cikkének (2) bekezdését.

gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el”.³⁶⁹

Ezek a szabályok lényegében megfelelnek a köztársasági alkotmány egykori rendelkezéseinek. Ama alkotmány 29/E. §-a abban tért el az Alaptörvény szabályozásától, hogy tartalmazta a „valamely okból idő előtt” fordulatot, és hiányzott belőle az „akadályoztatás megszűnéséig” fordulat, továbbá korlátozta a köztársasági elnök helyettesítéskor az országgyűlés elnöke által gyakorolható jogokat (valamint hiányzott a (2) bekezdés eljárási kérdéseket pontosító szabálya).³⁷⁰

Az „idő előtti” mandátummegszűnés esetére a magyar közbjogtörténet az Alaptörvény hatályba lépése után hozott példát, amidőn Schmitt Pál lemondásával az új köztársasági elnök hivatalba lépésig (vagyis az új köztársasági elnök megválasztását követő nyolcadik napig) az államfői jogköröket az országgyűlés elnökének kellett ellátnia. Mint ismert, Áder Jánost az Országgyűlés 2012. május 2-án választotta meg. Az új államfő május 10-én lépett hivatalba.³⁷¹

A nyolc nap plusz várakozási időről az Alaptörvény rendelkezik, amennyiben az állítja, hogy „a megválasztott köztársasági elnök, a korábbi köztársasági elnök megbízatásnak lejártakor, a megbízatás idő előtti megszűnése esetén a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba, hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés esküt tesz”³⁷² (lényegében hasonló szabályt tartalmazott

369 Lásd az Alaptörvény 14. cikkének (3) bekezdését.

370 A változások magyarázatára lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011, 253.

371 Az értekezésnek ebben a fejezetében a politikatörténeti vonatkozásokat nem hozzuk szóba.

372 Lásd az Alaptörvény 11. cikk (6) bekezdését.

a köztársasági alkotmány 29/D. §-a). Áder János ugyanakkor közvetlenül a megválasztása után – néhány perccel az eredmény kihirdetését követően – már azon melegében esküt is tett a megválasztását éppen befejezett Országgyűlés aznapi ülése előtt, mely aktus kétségtelenül a „hivatalba lépését megelőzően”, igaz, éppen nyolc nappal megelőzően történt.

Ha a köztársasági elnök mandátuma nem idő előtt ér véget, hanem rendes körülmények között lejár, akkor az Országgyűlésnek kellő idő áll rendelkezésére az új államfő megválasztására. Az Alaptörvény pontosítja az elnökválasztásra megjelölt időszakaszt, amennyiben kijelenti, hogy az elnökválasztásnak „a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal” kell sorra kerülnie. Erről az Alaptörvény 11. cikkének (1) bekezdése rendelkezik, felülírva az egykori köztársasági alkotmány 29/C. §-át, amennyiben a hatvannapos határidő beemelésével a választásra kijelölt időszakasz kezdő- és végpontját egyaránt megjelöli. Az Alaptörvény arról is rendelkezik, hogy ha a korábbi köztársasági elnök megbízatása idő előtt szűnt meg, az új köztársasági elnököt „a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani.”³⁷³

Hogy lehetőleg ne fordulhasson elő az a nem kívánt, valóban kivételesen kárhozatos szituáció, amelyben a rendszer a köztársasági elnöknek tartósan ilyen helyettesítésére kényszerülne (vagyis hogy az általános helyettesítési szabályok alkalmazódjanak egy olyan esetre, amikor nem átmeneti akadályoztatást, hanem végleges és megváltoztathatatlan mandátumlejáratot kell orvosolni), arról a magyar Alaptörvény kellően gondoskodik. Az államfőválasztás magyarországi

373 Lásd az Alaptörvény 11. cikk (1) bekezdését. Vö. a köztársasági alkotmány 29/C. §-ával.

metódusáról minden rossz elmondható, de azt el kell ismerni, hogy e módozat, ha másra nem is, egy dologra mindenképpen alkalmas: azt biztosítja, hogy minden körülmények között legyen megválasztott köztársasági elnöke az államnak.

Ezt az egyetlen, de nagyon legitim célt szolgálja az államfőválasztási rendszer második fordulója (korábban, a köztársasági alkotmány idején a választás harmadik fordulója volt ez a forduló), amelynek megkonstruálásakor az alkotmányozó nyilvánvalóan (és ez ügyben sikeresen) arra törekedett, hogy az elnökválasztás eredménnyel fejeződjék be. A második fordulóban nincs szükség minősített többségre, sőt van olyan alkotmányértelmezés is (és éppenséggel ez az alkotmányértelmezés az elterjedt, bár a magunk részéről ezt az értelmezést nem osztjuk), mely szerint az államfőválasztás második fordulójában még a határozatképességhez szükséges létszámban sem kell jelen lenniük az országgyűlési képviselőknek az eredményességhez, vagyis az államfő megválasztásához még a képviselők felének részvétele sem szükséges.³⁷⁴ Ez a szabályozási újítás (és különösen az elterjedt értelmezése) – amelyet számtalan okunk van kárhozzátolni, és e kárhozzátást nem is kerüljük el másutt – semmi jóval nem szolgál, de azt lehetővé teszi, hogy, ha máshogy nem, néhány képviselő részvételével és a szavazatok relatív többségével, kevés vokssal, elszállt tekintéllyel és szinte nulla politikai legitimitással, de *legyen* államfője a magyar államnak.³⁷⁵

Amíg ugyanakkor az államfői mandátum semmi szín alatt nem hosszabbítható meg, a mandátum lerövidítésére termé-

374 Lásd az Alaptörvény 11. cikke (2)–(5) bekezdéseit, különösen a (4) bekezdést. Vö. a köztársasági alkotmány 29/B. §-ával.

375 Erről a szabályról – és elterjedt értelmezésének bírálatáról – lásd e dolgozat későbbi fejezetét.

szetesen van lehetőség. E lehetőségeket egyrészt a természet adja, másrészt ezek abból adódnak, hogy senki sem kötelezhető arra, hogy elnök legyen, ha nem akar vagy nem tud az lenni, harmadrészt pedig abból, hogy bizonyos felelősség még a köztársaság elnökét is terheli, és a méltatlanná vagy képtelenné válás konzekvenciáit a parlament – különleges eljárással – mégiscsak képes levonni (akkor is képes lenne, ha nem maga választotta volna az államfőt).

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök megbízatása hét esetben szűnik meg: a köztársasági elnök megbízatási idejének lejártával; az elnök halálával; akkor, ha kilencven napot meghaladó időn át képtelen feladatköreiből ellátására; ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; valamint az összeférhetetlenség kimondásával; az elnök lemondásával, továbbá a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztással.³⁷⁶

A parlament határozhat az államfővel szembeni összeférhetetlenség kimondásáról, a köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának megállapításáról, valamint dönthet arról, hogy a köztársasági elnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Ez utóbbi döntéseit a Ház nem titkos, hanem nyílt szavazással, „a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával” hozza.³⁷⁷

376 Lásd az Alaptörvény 12. cikkének (3) bekezdését. A köztársasági alkotmány 31. § (1) bekezdése még úgy rendelkezett, hogy „az elnöki megbízatás megszűnik: a) a megbízatás idejének lejártával, b) az elnök halálával, c) a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapottal, d) az összeférhetetlenség kimondásával, e) lemondással, f) az elnöki tisztségtől való megfosztással”.

377 Lásd az Alaptörvény 12. cikkének (4) bekezdését. Ezt a rendelkezést és ugyanezen cikk (3) bekezdését vö. a köztársasági alkotmány 31. § (1) és (2) bekezdésével.

Ugyanakkor immáron nem szükséges, hogy az államfőnek a lemondásáról szóló bejelentését a Ház elfogadja.³⁷⁸ A köztársasági alkotmány feleslegesen kívánt meg ilyen értelmű nyilatkozatot a Háztól, és a megfontolásra való felszólítás sem volt éppenséggel indokolt egy olyan esetben, amikor egy lemondási döntést komolyan illik venni. Világos, hogy ha valaki – akármilyen okból – nem kíván vagy nem tud államfő lenni (vagy akármely más tisztséget ellátni), akkor döntésének megváltoztatását aligha lehet és aligha szükséges erőltetni, még ha ilyesmire bármilyen politikai vagy közjogi ok mutatkoznék is.³⁷⁹

Ugyancsak érdemes figyelni arra, hogy az államfői tisztség más tisztséggel való összeférhetetlenségének kimondásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, míg a megválasztásához az összes képviselő kétharmada kell (de a második fordulóban a re-

378 A köztársasági alkotmány erről szóló rendelkezését az Alaptörvény nem tartalmazza. A köztársasági alkotmány ezekhez a döntésekhez bonyolultabb eljárást rendelt. Az egykori alkotmány 31. § (2) bekezdése szerint „ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos”. A 31. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „a köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásul vételét nem tagadhatja meg”. Végül ugyanezen § (4) bekezdése úgy szövelt, hogy „a köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti”.

379 Ennek indoka az előző lábjegyzetből következően is világos, és másutt már mi is megemlékeztünk róla.

latív többség is elég), ráadásul a megfosztás nyílt szavazással, a megválasztás pedig természetesen titkos szavazással történik. Emlékezhetünk, hogy a köztársasági alkotmány egykoron még mindkét döntéshez – az összeférhetetlenség kimondásához és a megválasztáshoz is – az összes képviselő kétharmadának szavazatát kívánta meg.³⁸⁰

Szintén úgynevezett kis kétharmad szükséges az országgyűlési döntést igénylő másik két esetben (a lemondás elfogadása – mint jeleztük – már nem igényel országgyűlési döntést), vagyis a köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának, valamint a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról szóló döntéshez.³⁸¹

Ezzel szemben a megfosztási eljárás megindításáról szóló országgyűlési döntéshez a jelen szabályok szerint is az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. A szöveg kimondja, hogy „a megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Az Alaptörvény hozzáteszi, hogy „a szavazás titkos.”³⁸²

Az államfői megbízatás esetleges nem kívánatos megszüntetéséhez is elvezető, egyfajta *impeachment* eljárásnak tekinthető procedura részletező szabályozását az alkotmányozók ugyancsak nem szokták megspórolni. A világ alkotmányai általában passzusokon át foglalkoznak az államfő felelősségre vonási eljárásával, megmutatva egyben azt a tényt is, hogy az alaptörvények nem feltétlenül a legfontosabb szabályokat tartalmazzák, és különösen nem a társadalmi együtt-

élés vagy akár csak az állami élet leglényegesebb normáit, hanem azokat a szabályokat, amelyeket esetleg ritkán vagy akár sohasem alkalmaznak, de amelyek alapvetők az állam zökkenőmentes működése szempontjából.³⁸³ Hiszen az alkotmányokat arra találták ki, hogy akkor kelljen kinyitni őket, amikor valami baj van, vagy az élet normális menete nem ad választ a felmerülő kérdésekre. Ez a tény hallatlan fontosságú a politikai alkotmány mibenlétét illetően, és másutt mi sem hagyjuk további szó nélkül, de maguk az e körben említett részletszabályok a politikai alkotmány természete szempontjából nem relevánsak, ezért ezekkel itt nem foglalkozunk (az *impeachment* hazai fajtájának eljárását az Alaptörvény 13. cikke szabályozza).³⁸⁴

E szabályok alapján elmondható, hogy a köztársasági elnöki mandátum megszűnésének az Alaptörvény hét különböző esetét ismeri ugyan (szemben a köztársasági alkotmány által ismert hat esettel), de ezek közül csupán négy megszüntési oknál kívánja meg a parlament valamilyen határozatát (szemben a korábbi alkotmány ugyancsak négy esetével, de az a normaszöveg hatból választott ki négyet). E négy eset közül csupán egy döntéshez, a megfosztási eljárás elindításához igényli az összes képviselő kétharmadának szavazatát (szemben a korábbi alkotmány rendelkezéseivel, amelyek két esetben kívántak ilyen többséget, a további esetekben „hall-

380 Lásd a köztársasági alkotmány 31. szakaszának (2) bekezdését.

381 Lásd az Alaptörvény 12. cikkének (4) bekezdését.

382 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (3) bekezdését.

383 Hazánkban különösképpen elterjedt az alkotmánynak ama „társadalmi alkotmány” jellegű felfogása, amelyet a közvélekedés az alkotmánnyal magával azonosít (tévesen), és népszerű az a nézet is, amely szerint az alkotmány fogalmának definíciós eleme, hogy az állami életre vonatkozó legfontosabb szabályokat tartalmazza. Az ettől eltérő felfogásra lásd e dolgozat első részét.

384 Az eljárásról a jelenleginél részletesebben és kissé bonyolultabb szabályokat lefektetve rendelkeztek a köztársasági alkotmány 31/A. és 32. §-ai.

gattak”), a többi esetben megelégszik a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával (szemben, mint, mondtuk, a korábbi alkotmánnyal, amely két esetben is nagy kétharmadot kívánt).

Az egykori köztársasági alkotmány az ismert megszűnési okok közül nem ismerte, illetve nem szabályozta azt az esetet, amidőn a köztársasági elnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. E feltételekről alább még szólunk, de világos, hogy az Alaptörvény ebben a tekintetben indokoltan lépett fel hiánypótlóan.

A megfosztási eljárás szabályozása ugyanakkor mind a megelőző alkotmányban, mind a jelenlegi Alaptörvényben részletes, és ez így is van rendjén. Az efféle eljárást – ha egyáltalán sor kerül rá – egy jogállam alapvető garanciák egész sorával köteles végigvinni.

Tény azonban, hogy az Alaptörvény némiképpen takarékosabb a szavakkal, mint a köztársasági alkotmány volt. De ez a normaszöveg is abból indul ki – hasonlóan a világ számos más alkotmányához és természetesen az előző magyar (köztársasági) alkotmányhoz is –, hogy a köztársasági elnök személye sérthetetlen. Ezt az Alaptörvény a 12. cikk, első mondataként, az (1) bekezdésben mondja ki, de további bekezdések kellenek ahhoz, hogy – immár a 13. cikkben – a konzekvenciát is levonja, miszerint „a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.”³⁸⁵

A megbízatás megszűnésének számtalan módja és eleganciája is lehet. A tisztségtől való megfosztásnak ugyanakkor egyértelműnek kell lennie, és ez az eljárásnak egyfajta

drasztikusságával jár, hiszen nyilvánvaló, hogy a megfosztás természetéhez bizonyos kegyetlenség illik, és ezért a világ alkotmányai számtalan kötelező szűrőt, féket, megtorpanást, újragondolási lehetőséget és garanciát helyeznek el a megfosztási folyamat útján.

A megfosztási eljárásokról külön dolgozatok születnek a világon, és a magyar eljárás is megér egy külön értekezést, és világos, hogy ebben az írásban a tárgyhoz tartás érdekében csak röviden van lehetőségünk a szabályok ismertetésére, és inkább a mandátummegszűnés normális (és gyakoribb) eseteinek értékelése tartozik ránk.

Megfosztásra nemhogy ritkán, de többnyire soha sem kerül sor, és általában a folyamatnak még a megkezdéséről sem hallani a világ országaiból, a jelenig tartó magyar közigazgatás pedig ugyancsak egyértelműen kerülte ezt az eljárást. Az eljárásnak ugyanis még a megkezdéséhez is csak súlyos cselekmény tud elvezetni. Az Alaptörvény azt mondja ki, hogy magát az Alaptörvényt „vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást.”³⁸⁶

Mint jeleztük, „a megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges” és „a szavazás titkos.”³⁸⁷ Az is egyértelmű, hogy „az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit.”³⁸⁸

385 Lásd az Alaptörvény 12. cikkének (1) bekezdését és 13. cikkének (1) bekezdését.

386 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (2) bekezdését.

387 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (3) bekezdését.

388 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (4) bekezdését.

A megfosztási eljárás lefolytatása ugyanakkor természetesen nem az Országgyűlés, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.³⁸⁹ „Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.”³⁹⁰

A pontosan cizellált eljárásban tehát az Országgyűlésnek eljárásmegindító funkciója van, de a továbbiakban nincs szerepe, és sem az eljárás, sem annak eredménye, sem valamely következménye nem tartozik rá, a megfosztást az Alkotmánybíróság mondja ki és végzi el, ha kell.³⁹¹ A megtörtént vagy elképzelt esetek kis száma miatt nem indokolt ugyan, de tény, hogy a köztársasági alkotmány a fentieknél mindenestre részletesebben intézkedett az eljárásról is.³⁹²

389 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (5) bekezdését.

390 Lásd az Alaptörvény 13. cikkének (6) bekezdését.

391 Márpedig ritkán kell. Ilyesfajta eljárás – jöllehet részletesen szabályozott – olyan jellegzetesen nem érdeke az államnak mint közhatalomnak és a köztársaságnak mint eszménynek és gyakorlatnak, hogy a befejezett eljárás a világban a fehér hollónál is ritkább.

392 A köztársasági alkotmány a 31. szakaszától indítva rendezte a megfosztási eljárás legfontosabb szabályait. E paragrafus (4) bekezdésétől kezdve a szöveg az alábbiak szerint szól. „A köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti. 31/A. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. (2) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyeteme indítványozhatja a felelősségre vonást. (3) A felelősségre vonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos. (4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja. (5) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

Ugyanakkor természetesen az államfői megbízatás megszűnésének legnormálisabb (és egyben legkívánatosabb) esete az államfői mandátum lejártá, vagyis az idő múlása.

A mandátum lejártát az Alaptörvény – szerkezeti okból – természetesen a további megszűnési okokkal együtt kezeli, hiszen nyilvánvaló, hogy amíg egy közjogi mandátum jogszerűen csak egyféleképpen keletkezhet, addig megszűnni sokféle módon képes; azt kell állítanunk, hogy a közjogi megbízatások megszűnésének több esete van, keletkezésüknek azonban csak egy.

Ha – mint erről alább szó lesz – egy mandátum nem jogszerűen, vagyis nem a joghoz mindenben kötötten keletkezik, akkor azt nem keletkezettnek kell tekinteni (a megfelelő jogkövetkezményekkel), de az élet több – előre nem látott, ám a jog által a felkészülésre mégiscsak szabályt biztosító – helyzetet képes produkálni ahhoz, hogy egy megbízatás megszűnjék.

Mindazonáltal világos, hogy a mandátum idő előtti megszűnését – vagyis a különleges eseményeket és a rendkívüli helyzeteket – leszámítva a hivatal akármilyen ünnepélyes átvétele természetesen csak akkor marad el, ha a hivatalban lévő tisztségviselő egy további mandátumra újabb

32. § (1) Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság eljárásában a büntetőeljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli. (2) A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani. (3) Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja.

megbízatást kap, esetünkben az államfőt az Országgyűlés újraválasztja. Erre egyértelműen csak egy alkalommal van lehetőség.³⁹³

Halványan felmerülhet az a kérdés is, hogy az újraválaszthatóság egyértelmű tilalma vagy kizárása esetén egyáltalán lehet-e jelölni olyan személyt, akinek újraválasztását az alkotmány nem engedi meg, de a követendő alkotmányértelmezés e halvány kérdésre határozott nemmel felel.³⁹⁴

Kovács Virág helyesen hangsúlyozza, hogy az újraválasztás lehetőségének kizárása egyben választhatóságot kizáró ok is, ezért – jóllehet a választhatóságot kizáró okok között az alkotmány nem említi – az egykori köztársasági alkotmány 29/A. § (3) bekezdése, hasonlóan az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdéséhez, világosan azt az értelmezést teszi lehetővé, hogy aki már kétszer betöltötte az államfői tisztséget, az harmadszor nem választható köztársasági elnökké, és mivel ez ugyan elvileg nem zárja ki az újrjelölést, ám tekintettel arra, hogy a jelölt megválasztása érvénytelen lenne, ez a feltétel (tényleges választhatóságot kizáró okként) már a jelölést is kizárja.³⁹⁵

A választhatóságot kizáró egyéb okokra nézve érdemes felütni az egykori köztársasági alkotmány 29/A. § (2) be-

393 Az Alaptörvény egyértelmű normaszövege ezen a ponton szó szerint meg-
egyezik a korábbi, köztársasági alkotmány szövegével. A hatályos Alaptörvény 10.
cikkének (3) bekezdése ugyanazt állítja, mint a köztársasági alkotmány egykori
29/A. § (3) bekezdése, jelesül, hogy „a köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb
egy alkalommal lehet újraválasztani”.

394 Lásd Kovács Virág: *A köztársasági elnöki megbízatás időtartama és korha-
tára*. A 29/A. § kommentárja. IN: Jakab, 2009, 18. margószám.

395 Lásd erről az előző fejezetet, de különösen Kovács uo. Vö. a köztársasági
alkotmány 29/A. § (3) bekezdését az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdésével.

kezdését, mely azt mondta ki, hogy „köztársasági elnökké választható minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte”, illetve ennek értelemszerű inverzét, továbbá a passzus értelmezését ugyanott, és összevetni ezt a szabályt az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdésével, mely kihagyta a választhatósági feltételek közül a választójoggal való rendelkezést. A hatályos szabály így szól: „köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte”. Hogy ezt az életkort a választás napjáig kell-e betölteni, arról a szöveg nem szól, de a szövegértelmezésből világos, hogy nem a hivatalba lépés, hanem a megválasztás napja számít.³⁹⁶

Az újraválaszthatóság elvi megfontolásai mellett ugyanakkor természetesen a mandátum hosszának konkrét kiszámítása is elvi erővel vetül fel, amennyiben a legkevésbé sem mindegy, hogy az újraválaszthatóság megtiltása csak a hivatalban lévő elnökre vonatkozik-e, vagy mindenkire, aki valaha elnök volt. Tekintve, hogy a köztársaság egykori alkotmánya és Magyarország Alaptörvénye egyaránt az egyszeri újraválasztást engedi (vagyis nem a kétszeri újraválasztás tilalmát állítja fel, hanem az egyszeri újraválasztás lehetőségét teremti meg), a szöveg értelmezéséből egy ugyancsak „megengedőbb” lehetőség is kiolvasható.

A szöveg szoros olvasásából elvileg az is következhetnék, hogy a valaha volt, de hivataluktól már – legalább egy mandátum erejéig – elköszönt egykori elnökök (legalább egy ciklusra, vagy – egyes értelmezési lehetőségek szerint – esetleg két időszakra, netán – megszakításokkal

396 Lásd a köztársasági alkotmány 29/A. § (2) bekezdését, és vö. ezt a szabályt az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdésével.

– akár több ciklusra is) újra visszatérhessenek az államfői hatalomba.³⁹⁷

Mégis úgy véljük, az egyszeri újraválaszthatóság megengedése és a többszöri újraválaszthatóság tilalma nem szolgálhatja azt a célt, hogy az alkotmányos célokat nem elég precízen szolgáló alkotmányos szabályok a túlzottan széles, már-már kiforgatott értelmezést is lehetővé tegyék.

Vonatkozik ez természetesen a köztársaság első polgára is, akit éppen arra találtak ki, hogy a politikai alkotmány őre legyen, s aki megtestesíti, „kifejezi a nemzet egységét, és öröködik az államszervezet demokratikus működése felett”.³⁹⁸

Az újraválaszthatóság tilalma, illetve a legfeljebb két mandátum engedélyezése természetesen annak tükrében is vizsgálható, hogy a közigazgatás milyen más tisztségek esetében vetette fel a mandátum hosszának korlátozását, és ezek a felvetések milyen sikerrel és meddig jutottak el a világtörténelemben.³⁹⁹ De nemcsak erről, hanem arról sem szólunk itt, hogy az újraválaszthatóság a világ néhány

397 A magyar szakirodalomban Petrét József képviseli azt az álláspontot, mely szerint egy volt köztársasági elnök korlátlanul újraválasztható, ha – természetesen – újraválasztása pillanatában nem köztársasági elnök. PETRÉTI JÓZSEF: On the Regulation in Force of the Election of the President of the Republic. IN: Chronowski Nóra (szerk.): *Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday*, Studia iuridica autocrate Universitatis Pécs publica, Pécs, 2005, 144–165.

398 Helyesebben szólna az Alaptörvény, ha az államfőnek az államszervezet alkotmányos működése feletti örökös tenné köteletségévé, amennyiben az államfő elsősorban az úgynevezett „politikai alkotmány” őreként funkcionál, de az Alkotmánybíróság által is nagy hatásokkal értelmezett szövegrész pontatlanságával együtt is hagyományosnak tekinthető. Vö. az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdésével.

399 Ez a kérdés természetesen nem képezheti e fejezet tárgyát.

államfője esetében milyen körülmények között és miként alakult, mert ezt egy korábbi fejezetben már vázlatosan felmértük.⁴⁰⁰

Itt már csak annak rögzítése tartozik ránk, hogy a fenti szabály alapján Magyarország közelmúltjában – és teljes történetében – összesen egyszer került sor köztársasági elnöki újraválasztásra, mint már utaltunk rá, 1995-ben, Göncz Árpád esetében.

Göncz Árpád 1995-ös ellenfelét, Mádl Ferencet ugyanakkor jelölő szervezete, a Fidesz nem kevesebbszer, mint háromszor kívánta jelölni, de végül csak kétszer jelölte,⁴⁰¹ és egyszer választotta meg.⁴⁰² Megválasztása – 2000-ben –, mint jeleztük, csak a választás harmadik fordulójában sikerült, különös körülmények között.⁴⁰³ Harmadszori jelölési kísérlete felesleges volt. Ennek története röviden összefoglalható.

Mádl Ferenc 2005-ben, nem sokkal elnöki mandátumának lejártá előtt több sajtónyilatkozatban világossá tette, hogy nem kíván újabb államfői mandátumot vállalni. Ha kívánt volna, a politikai erőviszonyok nem feltétlenül tették volna lehetővé a sikert, ezért a magyar történelem második elnöki újraválasztására Mádl Ferenc újraindulása esetén ugyancsak nem 2005-ig kellett volna várni. A Fidesz ugyanakkor a későbbi kormányzati gyakorlatként is megvalósított társadalmi – nemzeti – konzultáció egyik korai kísérletével „megkérdezte az embereket”, hogy kit látnának szívesen az államfői székekben. A választási lehetőségek között – minden korábbi

400 Lásd az első rész utolsó fejezetét.

401 Első alkalommal – 1995-ben – esélytelenül.

402 A jelölő szervezet kifejezés pontatlanságáról és általában a jelölésről lásd a következő fejezetet.

403 A választásról lásd a következő utáni alfejezetet.

nyilatkozat ellenére – Mádl Ferenc neve is szerepelt, és a válaszdók a várt eredményt hozták: az összesítésből az derült ki, hogy az adott párt hívei legszívesebben Mádl Ferenc újrázását fogadnák. Az eredmény ismeretében Mádl Ferenc megismételte korábbi nyilatkozatát.

Az említett konzultáción „a második helyen végzett” Sólyom László, akit végül – elképesztő körülmények között – az Országgyűlés a harmadik fordulóban köztársasági elnöknek választott, 2005-ben.⁴⁰⁴ Ő maga 2010-ben szívesen újrázott volna – mint erről számos informális ismeret és gesztus tanúskodik –, de az új hatalomnak más tervei voltak.

A 2010-ben megválasztott Schmitt Pál esetében újraválasztásról nem lehetett szó, a 2012-ben megválasztott Áder János esetében pedig korábban annyit sejthettünk, hogy ő maga a hírek szerint jó darabig csupán egyetlen ciklus perspektívájában gondolkodott, majd ez a gondolkodása az ismert körülmények között megváltozott.

Minden továbbit megold majd vagy legalábbis elhoz majd magával a végtelenül hömpölygő idő.

AZ ÁLLAMFŐVÁLASZTÁST MEGELŐZŐ JELÖLÉS

(A köztársasági elnök jelölése)

Mielőtt a köztársasági elnök választására sor kerülne, a jelölés folyamatát kell végigvinni. Az Alaptörvény világosan fogalmaz. „A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg.”⁴⁰⁵ Ugyanígy fogalmazott az egykori köztársasági alkotmány is.⁴⁰⁶

Ez az Alaptörvényben szereplő és a korábbi alkotmányban is szerepelt – egymással azonos – szövegrész egyértelműen azt jelenti, hogy a köztársasági elnök választását jelölés nélkül nem lehet megkezdeni, jelölés nélkül nincs választás, a jelölésnek a választást meg kell előznie.

Ebből a tényből tulajdonképpen az is következhetik, hogy jelölt nélkül nem lehet választást tartani. A jelölésnek ugyanis eredményesnek kell lennie, vagyis legalább egy jelöltnek lennie kell ahhoz, hogy a választást meg lehessen tartani. Jelölt hiányában nem kerülhet sor választásra.⁴⁰⁷

A választást természetesen az Országgyűlés végzi, de – amint ez kimondatott – a jelölés is az Országgyűlés kezében van. Az Alkotmánybíróság (egy népi kezdeményezés kap-

404 Erről ugyancsak lásd a következő utáni fejezetet.

405 Lásd az Alaptörvény 11. cikkelyének (2) bekezdését.

406 Lásd a köztársasági alkotmány 29/B. szakaszát.

407 PETRÉTEI, 2005, (2. lj.), 156.

csán) egykoron megállapította, hogy a köztársasági elnök megválasztása a jelöléstől kezdve a megválasztásig a parlamentben helyet foglaló politikai erők kezében van.⁴⁰⁸ Ez jogi értelemben annyit tesz, hogy az egész folyamat az országgyűlési képviselők kezébe van letéve.⁴⁰⁹

Ez olyannyira így van, hogy maga a jelölt vagy jelöltek sem nyilatkozhat, illetve nyilatkozhatnak a jelölés elfogadásáról vagy elutasításáról. Természetesen megtehetik, hogy a jelölés tényéről értesülve kifejezik ellenakarukat, de nem előírás, hogy ezt figyelembe kelljen venni. A jelölésnek nem feltétele, hogy a jelölt a maga jelölésével egyetértsen, és különösen nem feltétele, hogy ezen egyetértését szóban vagy írásban kifejezze.

Az sem követelmény, hogy a jelölt egyáltalán tudjon arról, hogy valakik jelölték őt. Ugyanakkor nyilvánvalóan komoly morális – és praktikus szempontokból is célszerű – elvárás, hogy a jelölés szándékáról a jelöltet legalábbis értesítsék.⁴¹⁰

Az Országgyűlés természetesen megteheti, hogy vitát folytat a jelöltek személyéről, amelyben a képviselők pro és kontra kifejtetik véleményüket az egyes jelöltek alkalmasságáról, illetve hangoztathatják politikai nézeteiket a jelölt(ek) személyével kapcsolatban. Ez sem feltétele ugyanakkor a jelölésnek (még kevésbé a választásnak), és e vita megtörténte vagy meg nem történte a jelölésre (pláne a választásra) nincs jogi hatással. Az Országgyűlés elnöke dönthet arról, hogy ilyen vitát engedélyez-e, a vitát milyen mederben, milyen időkeretben és milyen hosszan engedélyezi, vagyis szüksé-

408 VI/2000. (III.17.) AB-hat, ABH 2000, 44.

409 Lásd Kovács Virág: 29/B. § [A köztársasági elnök megválasztásának eljárása] IN: Jakab András, 2009, 1012.

410 Uo.

gesnek tart-e egy efféle politikai fejezetet a jelölési-választási eljárásban.⁴¹¹

Nem kell mondanunk, hogy az Országgyűlés elnökének eme jogosítványa túlzottan a házelnök személyes motivációinak szolgálatába állítja a procedúrát, és egy ideális világban helyesebb lenne, ha e kérdés normatíve szabályozva lenne. Mindez azonban csak akkor lenne kívánatos, ha a köztársasági elnököt továbbra is az Országgyűlés választaná, márpedig ez természetesen nem kívánatos megoldása egy államfőválasztásnak.

Hogy kiből válhat érvényes jelölt, az csupán az általános feltételeknek való megfelelésen múlik. Az Alaptörvény nem részletezi, hogy a jelölést mely személyi körből kell megtenni, de világos, hogy már a jelöltnek is meg kell felelnie a köztársasági elnökre vonatkozó passzív választójogi követelményeknek, vagyis csak az lehet jelölt, akiből elvileg válhat köztársasági elnök, azaz a megválaszthatóság és a jelölhetőség feltételei egybeesnek, annyi cizelláltsággal, hogy e feltételeknek természetesen nem a jelölés idején, hanem a megválasztás pillanatától kell érvényesülniük.

Hogy hogyan kell megállapítani azt, hogy adott jelölt megfelel-e a választhatóság és – egyszersmind – a jelölhetőség feltételeinek, arra nézve nincs normatív szabály.⁴¹²

Modern körülmények között ugyanakkor természetesen elképzelhetetlen, hogy a jelölés ténye vagy egy komoly jelölésnek akár csak a szándéka ki ne tudódjék, és elkerülhetetlen, hogy a közvélemény előtt e jelöltek ismertté váljanak.

Az sem valószínű, hogy egy olyan „jelölt”, aki a közvélemény szemében alkalmasnak mutatkozik, ugyanakkor az Or-

411 Az elnökválasztások lebonyolításának történetéhez lásd a korábbi házsza-bály 132. §-át.

412 Ezt a tényt Petréttei József kifogásolja. PETRÉTEI, 2005, (2. lj.), 155.

szágyűlésben nem válik jelöltté, ismeretlen maradjon az országgyűlési képviselők előtt, vagyis ők ne értesüljenek arról, hogy a társadalomban különböző informális jelölések zajlanak. Sőt, általában úgy alakul a helyzet, hogy a jelöltté váláshoz a közvélemény és a média hozzásegítése is szükséges.⁴¹³

Az ajánlás intézménye ugyanakkor mindenesetre sokat segíthet abban, hogy a jelölt személye ismertté váljék. A jelöléshez ugyanis ajánlás szükséges. A köztársasági elnök választását megelőző jelölést a jelölést megelőző ajánlás vezeti be: előbb az ajánlás kell, amiből jelölés válik, az utóbbi az előbbiből következik, vagyis az ajánlás a jelölés feltétele, az előidejűség előzetes érvényességi kellék is. Ahogyan a választást jelölés, úgy a jelölést ajánlás előzi meg. Az ajánlást az országgyűlési képviselő teszi, vagyis az egyes országgyűlési képviselők ajánlása szükséges a jelöltté váláshoz, azaz a jelöléshez. Eszerint az ajánlás a jelölés feltétele.

Az ajánlások száma jelentősen változott az Alaptörvény elfogadásával, míg ugyanis a korábbi alkotmány alapján ötven képviselő ajánlására volt szükség a jelöltté váláshoz, addig az Alaptörvény alapján a képviselők egyötödének ajánlása keletkezteti a jelölést.

Ennek a változtatásnak politikai és szakmai indokai egyaránt voltak. Utóbbiakról szólva elmondható, hogy a parlament illetékes bizottságai olykor már a megelőző két évtizedben is változtatásokat javasoltak – elsősorban a választási fordulókat számát illetően.⁴¹⁴ Az is egyértelmű, hogy a kisebb parlament létrehozá-

sára vonatkozó 2010-es választási ígéret feltétlen megvalósítása indokoltta tette az ajánlások számának az újragondolását is.

Az a tény azonban, hogy az ötven képviselő ajánlására vonatkozó szabály praktikusán negyven képviselő ajánlására vonatkozó szabállyá módosult, egyértelmű politikai okkal magyarázható. Mivel jelöltté az új szabályozás szerint az válhat, aki a korábbi ötven ajánlással szemben immár a képviselők egyötödének írásbeli ajánlását megszerzi, a korábbi parlamenti létszám melletti hetvennyolc ajánlással szemben ez a jelenlegi, százkilencvenkilenc fős törvényhozás esetében negyven támogató aláírást jelent.

Csak hogy a legutóbbi elnökválasztást az eredeti ciklusváltási sort megszakítva nem a 2014-ben felállt – kisebb létszámú – parlament bonyolította le (2015-ben), hanem a 2010-ben megválasztott, nagyobb létszámú parlament végezte el 2012-ben. Ekként az ajánlások megkívánt számának illetően csökkentése valójában tényleges növekedést jelentett.

A jelöléshez szükséges ajánlásokat az Országgyűlés kétharmados többsége arra számítva növelhette a képviselők számának egyötödére, hogy az Országgyűlésben helyet foglalt ellenzéki pártok – gyökeresen eltérő értékrendjük miatt – ilyen feltétel mellett valójában ne tudjanak elnökjelöltet állítani. A számítás bevált, így aztán az Országgyűlés 2012. május 2-án – Schmitt Pál lemondását követően – Áder Jánost egyedüli jelöltként választotta államfővé.

Kijelenthető, hogy egyes más tárgykörökkel ellentétben az elnökválasztás rendjét az Alaptörvény viszonylag

413 A köztársaság hajnalán ugyanakkor természetesen mindennek gyorsan – és a közvélemény előtt kevésbé ismert – kellett lebonyolítódnia.

414 Lásd az Alkotmányügyi és Igazságügyi Bizottság 1995. június 1-jei, valamint az Ügyrendi Bizottság 47-50/2002-2006 számú állásfoglalásait IN: Háziné

Varga Mária (szerk.): *Az Országgyűlés Házzsabálya*. 2006–2010-es ciklus, 1. kiadás, Budapest, 2006, 140–141; 242–243.

jelentős mértékben módosította, hiszen megszigorította a jelölést, és a háromfordulós parlamenti szavazást két-körös megoldással váltotta fel. Ez azonban az ajánlások rendjén is módosulást eredményezett, hiszen az új szabályok szerint a második szavazást nem előzi meg új ajánlás, hanem ekkor a két legtöbb voksot szerzett jelölt verseng az államfői funkcióért.⁴¹⁵ Ha a második kör is érvénytelennek bizonyul, ismételt ajánlás alapján új választást tartanak.

Akárhogy van is, a jelölés akkor érvényes, ha azt az Országgyűlés elnökének benyújtották. Nincs szükség az Országgyűlés elnökének elfogadó nyilatkozatára, mert erre a körülményre is áll, hogy nem az Országgyűlés elnöke (és nem is a jelölt személye) a jelölés „ura”, hanem az Országgyűlés képezi – pontosabban az országgyűlési képviselők együttesen alkotják – az eljárás „urát”.

Az ajánlások érvényességéhez az Alaptörvény – impli-cite – ugyancsak kevés érvényességi feltételt ír elő, legfeljebb az írásbeliséget, az egyediséget, a visszavonhatatlanságot és az ajánlások számának korlátozottságát emelhetjük ki.⁴¹⁶

Az írásbeliség követelménye ellenőrizhetővé teszi az ajánlások egyéb érvényességi feltételeinek teljesülését, különösen az ajánlások korlátozott számának betartását, és egyben érvénytelenít bármiféle szóbeli ajánlást.⁴¹⁷

Egy képviselő csak egy jelöltet ajánlhat.⁴¹⁸ Aki több jelöltet ajánl, annak minden ajánlása érvénytelen. Az ugyanakkor elképzelhető, hogy valamennyi országgyűlési képviselő csupán egyetlen személyt ajánljon, azaz a választás csupán egyetlen jelölt megválasztásáról szóljon, illetve akár az is, hogy minden képviselő ugyanazt a személyt ajánlja.

Az a tény, hogy egy képviselő csak egy személyt támogathat ajánlásával, azt jelenti, hogy a szavazásban legfeljebb négy jelölt mérkőzhet meg egymással. Korábban ez a szám hét volt, midőn – mint jeleztük – még ötven képviselő ajánlása kellett a háromszáznyolcvanhat tagú Országgyűlésben.

Az ajánlás visszavonhatatlansága azt jelenti, hogy ajánlását a képviselő nem gondolhatja meg azután, hogy írásban megtette, sőt még azután sem, hogy az elnökválasztás első fordulója esetleg sikertelenül zárult, új ajánlásra ugyanis immáron nincs lehetőség.

Arra nézve, hogy a képviselők mettől meddig adhatják le ajánlásaikat, nincs értelmezhető szabály. Arra a kérdésre azonban, hogy meddig nyújtható be jelölés, értelmezhető választ találunk akkor, ha a jelölési eljárás határidejének azt az időpontot tekintjük, amelyet az Országgyűlés elnöke a szavazás megkezdésére vonatkozó döntésében megállapít. A jelölés kezdete a választás kitűzésére vonatkozó döntés pillanata, befejezésének határideje pedig az e dön-

415 E fordulóban az elnöki tisztséget az nyeri el, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes voksot kapta.

416 Kovács Virág: 29/B. § [A köztársasági elnök megválasztásának eljárása] IN: Jakab, 2009, 1013.

417 Uo.

418 Ez a szabály az alkotmányjog, sőt a közjog, sőt a jog olyan elvi jelentőségű szabálya, amelynek minden valamirevaló választásra vonatkoznia kell. Éppen ezért érthetetlen, hogy a 2014-es országgyűlési választásokra és az azt követő időközi választásokra ez miért nem vonatkozott, illetve a törvény hogyan tehetette lehetővé a fenti elvvel ellentétes szabály érvényesülését. Ennek történetével ebben az értekezésben nem foglalkozunk.

tésben foglalt időpont, vagyis érvényes jelölést a szavazás megkezdésének időpontjáig lehet tenni.⁴¹⁹

Mindezen részletszabályok ugyanakkor csupán lehetővé teszik, hogy a jelölés zökkenőmentesen folyjék le, de a legfontosabb szabály a jelölést illetően mindenekelőtt arra az elvre vezethető vissza, hogy az államfőt ne a frakciók, hanem a képviselők jelöljék, még ha a két kategória sok esetben aligha választható is el egymástól.

A jelölési szabályrendszer legfigyelemreméltóbb eleme mindazonáltal kétségtől az, hogy – szemben más tisztségviselők megválasztásával – a köztársasági elnök jelölését az Alaptörvény (ahogyan tette ezt a korábbi alkotmány is) kiveszi az országgyűlési frakciók kezéből, és az országgyűlési képviselők kezébe helyezi.

Praktikusan természetesen szinte törvényszerű, hogy egyes frakciók egységesen sorakoznak fel egy-egy jelölt mögött, de az alkotmányszöveg ezt nem várja el.

Emlékeztet, hogy 1990 nyarán Göncz Árpádot az Országgyűlés valamennyi frakciójából jelölték, a jelölési íven a frakciók legfontosabb, legtöbbet szereplő vezéregyénisé-

geinek neve szerepelt, mint ahogyan a választás is zökkenőmentesen, már mindjárt az első fordulóban sikeresen és eredményesen lebonyolítódott.

Göncz Árpádot második ciklusára 1995-ben ugyancsak már az első fordulóban megválasztották, de ez esetben a jelölés csupán két frakcióból érkezett (és Mádl Ferenc személyében ellenjelölt is volt), ugyanakkor e két frakció az országgyűlési képviselők több mint kétharmadát tette ki.

2000-ben és 2005-ben Mádl Ferencet, illetve Sólyom Lászlót csupán a harmadik fordulóban sikerült megválasztani, és a jelöltségükhöz szükséges ajánlások három-három frakcióból érkeztek, amelyek összességükben az országgyűlési képviselők több mint felét tették ki.

2010-ben Schmitt Pál, illetve 2012-ben és 2017-ben Áder János jelölése esetén az ajánlások csupán egyetlen pártszövetségből érkeztek, igaz, e pártszövetség az országgyűlési képviselők ugyancsak több mint kétharmadát tette ki.

Az első és a 2012-es elnökválasztás nem volt „választás” a szó hétköznapi értelmében. Mind az 1990-es államfőválasztáson, mind pedig a 2012-es államfőválasztáson is egyetlen jelölt neve szerepelt a szavazólapon. 1995-ben, 2000-ben, 2005-ben, 2010-ben és 2017-ben egyaránt két jelölt indult, mert a mindenkor ellenzék mindenkor önálló jelöltet állított. 2005-ben fordult elő először – és máig egyetlenegyszer –, hogy az ellenzék jelöltje nyert.

A frakciós „szétszavazás” legszembetűnőbb példáját ugyancsak a 2005-ös államfőválasztás szolgáltatta, amikor is az egyébként is megosztott SZDSZ parlamenti frakciójának egy része Szili Katalint támogatta, míg más része egy-egy fordulóban nem szavazott, vagy – alighanem – éppen Sólyom Lászlót támogatta, bár mindez – a szavazás titkossága miatt

419 Itt mondjuk el újra, hogy Kovács Virág helyesen állapítja meg az újraválasztás lehetőségének kizárása és a választhatóságot kizáró ok közötti kapcsolatot, ezért – bár a választhatóságot kizáró okok között az Alaptörvény nem említi – az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdése az egykori köztársasági alkotmány 29/A. § (3) bekezdéséhez hasonlóan azt az értelmezést teszi lehetővé, hogy aki már kétszer betöltötte az államfői tisztséget, az harmadszor nem választható köztársasági elnökké, és mivel ez ugyan elvileg nem zárja ki az újrajelölést, ám tekintettel arra, hogy a jelölt megválasztása érvénytelen lenne, ez a feltétel (tényleges választhatóságot kizáró okként) már a jelölést is kizárja. Lásd erről az előző fejezetet, de különösen Kovács Virág: A köztársasági elnöki megbízatás időtartama és korhatára. A 29/A. § kommentárja. IN: Jakab, Budapest, 2009, 18. margószám. Vö. továbbá a köztársasági alkotmány 29/A. § (3) bekezdését az Alaptörvény 10. cikkének (3) bekezdésével.

– legfeljebb utólagos nyilatkozatokból rekonstruálható. A jelölésnél mindenestre a frakció nem állt ki az MSZP jelöltje mellett.⁴²⁰ Ez azzal a következménnyel járt, hogy a számszerű parlamenti többséggel rendelkező kormánypárti frakciók (a harmadik fordulóban, amikor rajtuk múlt) nem voltak képesek politikailag hozzájuk közel álló köztársasági elnököt választani.

Ez a választás nyilvánvalóvá tette azt az ismert tény, hogy az államfőjelölésnek a személyek és nem a frakciók általi lebonyolítása a pozícióhoz jobban illeszkedő módja. Az alkotmány/Alaptörvény nem véletlenül a képviselők meghatározott, már említett számához s nem a képviselőcsoportokhoz köti a jelölést.

Merthogy – mint már jeleztük – igenis van értelme és jelentősége annak, hogy az alkotmányozó nem a frakciókhoz, hanem a képviselőkhez mint individuumokhoz telepítette a jelölést, miképpen természetesen az ajánlást is. Az alkotmányozó – tételezzük fel – azért nem a frakciókhoz tette le a más tisztségek esetében természetes módon a frakciókhoz köthető jelölést, hogy ezzel biztosítsa az államfőjelölés politikai érdekeken kívánatosan felemelkedő jellegét, egyben megakadályozza, hogy túl kicsiny frakciók jelölési joghoz juszanak, illetve lehetővé tegye, hogy több frakcióból érkezzenek azonos jelölések, s ezzel az egyetértés és az együttműködés hídjai képződjenek az ország gyűlésében tevékenykedő egyes frakciók és képviselők között.

420 Az emlékezetes eseménytörténet politikatörténeti aspektusai nem erre a dolgozatra tartoznak, de kiegészítésként annyi előadható, hogy az MSZP sem állt egységesen a jelöltje mögött, míg a jobboldali ellenzék néhány tagja alighanem inkább a kormánypárti jelöltet támogatta volna, ha a titkos szavazás emlékezetes kvázi nyíltá tétele nem rendezte volna a sorokat.

Ez annál is inkább indokolt, mert hiszen – mondhatjuk – az Országgyűlés (ebben az egykamarás voltában) politikailag a nemzet egészét képviseli, illő hát, hogy az ezen egészet kifejező köztársasági elnököt lehetőleg konszenzussal jelöljék.

Érdemes ugyanakkor itt már leszállni az illúziók lováról. Tudvalevő, hogy hazánkban az államfőváltás – voltaképpen kevésbé érthetően – politikai esemény, politikai érdek mutatkozik meg benne, és politikai értéke van, ugyanakkor a közjog száraz logikája a jelölés pontján elismerésre méltón és helyesen megteszi azt, amit a jog mint eszköz megtehet.

Az államfőválasztás egész metódusát sok okunk van bírálni, de történetesen ezt a szabályt, a képviselők mint egyének általi ajánlás és a képviselők egy csoportjának mint adott esetben frakciókon átnyúlható, *ad hoc* csoportjának jelölését kedvezően kell értékelnünk, ha már az egykamarás parlament általi választás végső soron relatív többségi módját adottságként tudomásul vesszük. Ha ebből a szomorú adottságból indulunk ki (márpedig nem ebből kellene kiindulnunk), akkor a képviselők általi jelölés kicsiny jó a nagy rosszban, vagyis a jelölés az egész kedvezőtlen állapot egyik legjobb aprósága.⁴²¹

Ha kellő alappal feltételezzük, hogy a jelölésben megmutatkozó alkotmányos szellem a hatályos alkotmányt, vagyis az Alaptörvényt ekként hatja át, akkor meg kell állapítanunk, hogy az egyik parlamenti párt, az MSZP alapszabálya nem egyezik meg ezzel az alkotmányos szellemmel. E párt alapszabálya ugyanis kimondja, hogy a párt köztársaságielnök-jelöltjét a választás évében a párt legfontosabb döntéshozó szerve, a kongresszus jelöli, már-

421 A választásra és jelölésre nézve e dolgozat végén egyfajta ajánlást teszünk (egy *de lege ferenda* jellegű részben).

pedig ez a jelölés a párthoz tartozó képviselőket, vagyis az MSZP-frakciót köti.⁴²²

Az MSZP-alapszabály eme pontja, mint ismert, számos galibát okozott 2005-ben, amikor az MSZP-kongresszus Szili Katalint jelölte, de más elnökválasztásokon is megmutatkozott e szabály tarthatatlansága. A szabály demokratikusságára vonatkozóan ugyanakkor ezen a ponton csak annak leszögezése szükséges, hogy az Alaptörvény az államfőválasztás demokratikusságát, és nem a jelölés demokratikus jellegét írja elő.

Ez a demokratikus jelleg azonban a gyakorlatban az elmúlt évek során a választás során is gyakran sérült, mint tudjuk. Erről ugyanakkor nem a következő fejezet tudósít, hanem a magyar politikatörténet mesél, mindenesetre itt a magunk részéről a jelölés folyamatát elhagyva immár az elnökválasztási eljárás szabályainak bemutatását tarthatnánk feladatunknak, ám ezt a feladatot csak részlegesen igyekszünk elvégezni az alábbi oldalakon.

422 Akkor is, ha az államfőválasztáson a szavazás – legalábbis elvben, papíron – titkos.

AZ ÁLLAMFŐVÁLTÁS PRECÍZ MENETE

(A köztársasági elnök megválasztása)

Hosszú dolgozatunknak ebben a rövid fejezetében ahhoz a pillanathoz jutunk el, amelyről ez az értekezés eminensen szól, de e tényt visszafogottan nyugtázva mégiscsak elsősorban szükségességet ígérhetünk, mert nincs okunk a bőbeszédűségre. Amikor egykoron azon indítástól vezérelve, hogy az elnökváltás titkait feltárjuk, ezen értekezés legelső változatának nekifogtunk – jó régen –, még nem volt tudomásunk arról, hogy e tárgyban magyar nyelven részletes és kielégítő munka fog születni – ám midőn azzal szembesültünk, hogy ez a munka megszületett, alig maradt szó, melyet elmondanunk indokolt lenne még. Petrétei József tanulmánya, mely A köztársasági elnök megbízatása címmel jelent meg a *Kodifikáció és közigazgatás* hasábjain,⁴²³ lényegében megválaszolja azokat a kérdéseket, amelyeket feltenni szándékoztunk, ezért az alábbiakban nem kiegészítésképpen, hanem kommentárok gyanánt azokat a megjegyzéseinket szeretnénk elővezetni, amelyek szóba hozására még ebben a helyzetben is látunk indokot. A vázolt körülmények között csupán két problémát tartunk szükségesnek érinteni: a jogforrási háttér és a *quorum* kérdését.

423 PETRÉTEI József: A köztársasági elnök megbízatása. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2014/2.

Mint ismeretes, az államfőváltásra vonatkozó alapvető szabályokat Magyarország az Alaptörvény tartalmazza. Ennél természetesebb és magától értetődőbb kijelentést nemigen tehetnénk. A világon legfeljebb elvétve akadhat olyan állam – aligha alkotmányos államként –, amely valamiféle írott alkotmánnyal rendelkezik ugyan, és az államfő váltásával kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseit mégsem az írott alkotmányában rendezi. Ha egynémely országok – ezekre néhány példát láttunk magunk is a korábbiakban⁴²⁴ – az államfő utódlását szabályozó passzusokat külön törvényben rendezik is, ez a törvény az alkotmány immanens részének számít, még akkor is, ha formálisan csatolt, hozzáadott formában vagy más törvényekkel együtt képezi az alkotmány részét. A dolgozatunk elején megadott alkotmányfogalom nem enged olyan értelmezést, amely lehetővé tenné, hogy az ilyen természetű szabályok tartalmilag is az alkotmányon kívül legyenek. Ha van alkotmány, akkor ezek a szabályok benne vannak. Ha nincsenek benne, akkor az a papíros nem alkotmány.⁴²⁵

Magyarországon az Alaptörvény alkotmány mivoltát lehet vitatni,⁴²⁶ de alaptörvény mivoltáról aligha lehet értelmes vitát kezdeményezni.⁴²⁷ Az Alaptörvény rendel-

kezései között vannak ugyan olyan passzusok, amelyek nem illenek egy alaptörvénybe, és másutt akadnak olyan rendelkezések, amelyek hiányoznak belőle, de az nem kétséges, hogy az államélet legfőbb területeinek legfontosabb szabályai közül a legtöbb mégiscsak az Alaptörvényben kapott helyet.⁴²⁸ Így az államelnök megválasztásával kapcsolatos szabályok is természetesen itt szerepelnek.

Magyarországon létezik ugyanakkor egy külön törvény is a köztársasági elnök jogállásáról, ez azonban nem tartalmaz rendelkezéseket az államfő megválasztására vonatkozóan.⁴²⁹ Az államfőről szóló külön törvény léte nem idegen a magyar közjogi hagyománytól, igaz, ez a hagyomány akkor keletkezett, amikor hazánkban kartális alkotmány megalkotásáról még nem volt szó.⁴³⁰ Mindenesetre bizonyosan nemcsak helyes, de alighanem elkerülhetetlen is, hogy a részletesebb szabályokat külön törvény tartalmazza, amely olyan aprólékos és nüanszokba menő szabályokat rendez az elnök javadalmazásától az előző elnökök kedvezményeiig, amelyeknek nem lenne keresnivalójuk egy alaptörvényben.⁴³¹ Ennek alkotmányos alapja az, hogy az Alaptörvény ilyen törvény megalkotására természetesen felhatalmazást ad.⁴³²

424 Lásd például a svéd vagy a japán trónöröklési törvényt.

425 Kis túlzással azt mondhatnánk, hogy az alkotmányt éppen erre a célra szokták létrehozni, vagyis azért van alkotmány, hogy ezek a szabályok benne legyenek. Igazából: ez a kijelentés valójában nem is számít végletes túlzásnak. Vö. HART i.m.

426 Lásd például a Szalay-kör állásfoglalását a negyedik alaptörvény-módosítás után. Az *alkotmányosság védelmében. A Szalay-kör állásfoglalása*. Népszabadság, 2013. április 18. A szöveget e sorok írója fogalmazta, lásd SZENTPÉTERI NAGY, 2017.

427 Az alkotmányozás alanyának – írott alkotmány esetében – az e dolgozat elején megadott alkotmánydefiníció alapján szükségképpen különböznie kell a törvényhozó hatalomtól. Az Alaptörvény megalkotójának nem kell szükségsze-

rűen különböznie. Ez elvi és nem gyakorlati követelmény, de azért a gyakorlatot nézve vö. az izraeli alaptörvényekkel.

428 Vö. JAKAB, 2011.

429 Lásd a 2011. évi CX. törvényt a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról.

430 Vö. az 1920. évi I. tc-kel vagy az 1946. évi I. tc-kel, korábbi jogszabályokról nem is beszélve.

431 Magáról az államfőváltásról azonban az alkotmánynak (Alaptörvénynek) kell rendelkeznie.

432 Lásd az Alaptörvény 12. cikkének (5) bekezdését.

Ugyancsak felhatalmazást ad az Alaptörvény az országgyűlésnek, hogy működésének szabályait házszabályban rendezze.⁴³³ Magyarországon jelenleg ilyesfajta „házszabályból” lényegében kettő van, és ezek egymással hierarchikus viszonyban állnak; a „törvényi” és a „határozati” házszabály egyaránt házszabálytípusú szabályokat tartalmaz.⁴³⁴ Ennek a kettős szabályozásnak az indokoltságáról nem itt szólva feltűnő, hogy az egyik házszabály, a törvényi szint megismétli az Alaptörvény egyik rendelkezését, mely ezen ismétlés nélkül is világos, így szólván: „a köztársasági elnököt az Országgyűlés titkos szavazással választja meg”.⁴³⁵ E szabályismétlés egyértelműen indokolatlan.⁴³⁶

A másik házszabály, a határozati formában elfogadott, ezért csak az Országgyűlés működésének és tárgyalási rendjének szabályozásában kompetens normatív határozat ugyanakkor tartalmaz rendelkezéseket a közjogi tisztségviselők parlament általi megválasztásának választási eljárásáról, így a köztársasági elnök megválasztásáról is, melynek szabályozásában különösen a határozati házszabály negyedik melléklete jeleskedik, amely – a jelölési eljárást is ideértve – kifejezetten az államfőválasztás részletszabályait rendezi.⁴³⁷ Ez a melléklet korábban házbizottsági állásfoglalásként volt ismert, de ma egy az egyben a határozati házszabály mellékletét képezi.⁴³⁸

433 Lásd az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdését.

434 Lásd a 2012. évi XXXVI. törvényt az Országgyűlésről és a 10/2014. (II. 24.) OGY. határozatot.

435 Lásd a 2012. évi XXXVI. törvény 44. § (1) bekezdését.

436 Vö. PETRÉTEI, 2014, (44. lj.). 11.

437 Lásd a 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 4. mellékletét.

438 Lásd A köztársasági elnök választásának eljárási rendje címmel a Házbizottság 1998. november 26-án elfogadott, 2005. május 30-án, 2010. június 9-én és

Ha tehát az ember egészében akarja látni az államfőválasztásra vonatkozó szabályozást, az alaptörvénytől nagyot kell ugrania a határozati házszabály mellékletéhez, és az ugrás közben tulajdonképpen nem kell érintenie a köztes szinteket, amelyeket lényegében átugorhat. Így aztán azt várhatja el, hogy a legrészletesebb szabályozást adó szint minden esetlegesen felmerülő eljárási kérdésre kielégítő választ fog adni, ha azonban ezt várja el, könnyen csalódás érheti, hiszen a szabályozás a jelen állapotában és formájában egyelőre nincs közel a kielégítő szinthez.⁴³⁹

Ennek a szabályozásnak ugyanakkor mindenre kiterjedő, részletes ismertetését és értelmezését adja Petrétei József említett tanulmánya, amely a hiányosságokat is feltárja. Ezen hiányosságok közül az alábbiakban csupán egyetleneggyel – mindazonáltal hitünk szerint a leglényegesebbel – foglalkozunk, a határozatképesség, vagyis a kvórum problémájával.

Mint ismert és számtalanszor elmondatott, a köztársasági elnök választása az Alaptörvény alapján legfeljebb két fordulóban történik. Alighanem helyes és kívánatos, ha az államfő már az első fordulóban megválasztatik, de ugyancsak helyes törekvés, hogy – sikertelenség esetén – legalább a második fordulóban megválasztassék. Említettük már – és a kérdéssel foglalkozó legtöbb szerző is erre hívja fel a figyelmet –, hogy a két forduló filozófiája és logikája, célja és jellege között jelentős különbségek vannak.

E különbségek abból adódnak, hogy az Alaptörvény az első fordulóban a megválasztandó köztársasági elnök

2012. április 12-én módosított, és 1995. június 1-én [sic!], 2002. szeptember 26-án és 2006. július 13-án megerősített állásfoglalását. Vö. PETRÉTEI, 2014. (45. lj.), 12.

439 Vö. PETRÉTEI, 2014.

lehetőleg minél szélesebb támogatottságát, vagyis minél nagyobb legitimitását célozza meg, a második fordulóban pedig a választás eredményességét tekinti célnak. E két logika eltérő zsánerű szabályozást igényel. Az első forduló szabályozásánál a törekvés az volt, hogy a köztársasági elnök megválasztásához a lehető legnagyobb arányú szavazat kelljen. A második forduló modellezésénél pedig az volt a cél, hogy az elnökválasztáshoz a lehető legkisebb arányú szavazat is elég lehessen. Ezért az első fordulóban a jelölt megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára van szükség, míg a második fordulóban relatív többség is elegendő. Mindkét forduló szabályozása számos elvi és gyakorlati problémát vet fel, mindenekelőtt a határozatképesség, az érvényesség és az eredményesség tekintetében.

Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta.⁴⁴⁰ Ez azt jelenti, hogy valamennyi megválasztott országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára van szükség, vagyis az összes képviselő kétharmadának igenlő szavazatára. Ezt az értelmezést az indokolja, hogy a köztársasági elnök megválasztása ebben a tekintetben összehasonlítható más közjogi tisztségviselők megválasztásával, amelynek indokoltságát korábban volt okunk bírálni, de ezen a ponton az eljárási szabályoknak csupán az ismertetésére szorítkozunk.

Az első fordulót illetően világos tehát, hogy a képviselőknek nem elegendő csupán a határozatképességhez szükséges létszámban részt venniük a szavazáson, mert valamennyi képviselő legalább kétharmadának szavazatára van szük-

ség.⁴⁴¹ Ez azt jelenti, hogy a köztársasági elnök megválasztásához az első fordulóban alkotmányozó többség szükséges.⁴⁴² Ez pedig azt is jelenti, hogy a határozatképesség kérdése nem kérdés. Az Országgyűlésnek a köztársaságielnök-választás első fordulójában egyértelműen határozatképesnek kell lennie, de ez távolról sem elégséges feltétel. A képviselőknek bőven a határozatképességen túli létszámban kell részt venniük a szavazáson, hogy a köztársasági elnök megválasztásához szükséges alaptörvényi feltételek teljesüljenek.⁴⁴³ Ezért értelmetlen a házszabály azon rendelkezését citálni, amely a határozatképesség biztosításáról rendelkezik. Azt viszont érdemes hangsúlyozni, hogy a határozatképesség biztosítása a házelnök feladata.⁴⁴⁴

A második fordulóban ugyanakkor megítélésünk szerint a határozatképesség kérdésének már van jelentősége. Ezzel a megállapításunkkal azonban szembemegyünk mindazon nézetekkel, amelyek az e pontról való tudományos diskurzust meghatározzák. A legáltalánosabb szövegértelmezés szerint

441 Vö. PETRÉTEI, 2005, (2. lj.), 156.

442 Az alkotmányozó többség – mint ismeretes – megegyezik az alkotmány-módosító többséggel, és azzal a többséggel is, amely – a miniszterelnök megválasztásának kivételével – a közjogi tisztségviselők megválasztásához szükséges. (Az alaptörvény és az alkotmány fogalmakat itt szinonimákként használjuk, természetesen.)

443 A határozatképesség ugyanakkor a második fordulót illetően már releváns körülménynek számít a magunk felfogása szerint. Lásd CSINK LÓRÁNT: *Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/b paragrafus (4)*. Publicationes doctorandurum juridicorum. TOMUS 5. FASC. 2. 2005, 33–52. és PETRÉTEI, 2005, 156, valamint KOVÁCS VIRÁG: 29/B. § (A köztársasági elnök megválasztásának eljárása) IN: JAKAB, 2009, p 1016.

444 Petrétói József e tárgyat illető megjegyzésével a magunk részéről egyetértünk. Vö. a korábbi házszabály 43. § (2) bekezdésével, és ennek kommentárjával. PETRÉTEI, 2005, (2. lj.), 156

440 Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk (4) bekezdés.

ugyanis a második fordulóban még a határozatképességhez szükséges létszámban sem kell jelen lenniük a képviselőknek. Tekintve, hogy ez az Alaptörvény-értelmezés a legelterjedtebb, elfogadjuk, hogy adott esetben a második fordulóra vonatkozó nem egyértelmű alaptörvényi szabályozás ekként is értelmezhető, de a magunk részéről vitatjuk az értelmezés egyértelműségét.

A vitatott értelmezés szerint a második forduló érvényességéhez és eredményességéhez *ad absurdum* az is elég, ha összesen nem több, mint három képviselő vesz részt a szavazásban. Ezen értelmezés elterjedtsége ellenére érdemes felvetni, hogy az alkotmányozónak – és a józan észnek – valóban ez volt-e a szándéka e szabályozás lefektetésével. Megítélésünk szerint nem szabad kizárni azt az értelmezést sem, amely azt állítja, hogy az Országgyűlés valamennyi döntéséhez szükség van a határozatképességre.

Az államfőválasztás második fordulójának célja – mint ezt korábban jeleztük –, hogy a választás érvényes, eredményes és komoly legyen, vagyis – ha csak lehet – a procedura végén legyen megválasztott elnöke az államnak. Az érvényesség és eredményesség követelménye mellé érdemes a komolyság követelményét is odahelyeznünk, hogy a szabályozást a jelentőségéhez mérten tudjuk értelmezni.

A határozatképesség meg nem követelése azt jelentené, hogy a „szavazatok többsége” akár két szavazatot is jelenthet, szemben a szavazatok kisebbségével, amely adott esetben akár nulla szavazat is lehet. Egynél több képviselő azért kell a választáshoz, mert egy képviselő esetén a „választás” kifejezés értelmetlen lenne, tekintve, hogy egy ember fogalmilag nem képes választani. Egy harmadik képviselő azért kell, mert szükség van a választást lebonyolító házelnökre is vagy a helyettesére, aki elrendeli a szavazást, miközben magában a szavazásban természetesen nem kell részt vennie. Ez utóbbi

esetben, vagyis összesen két résztvevő esetén az szükséges, hogy mindkét szavazat a jelöltre vagy az egyik jelöltre essék, ellenkező esetben a szavazatok többségéről nem tudnánk beszélni.

Az alaptörvényi rendelkezés fenti értelmezése ellenére felvetjük azonban, hogy a komolyságot, tekintélyt és legalábbis minimumlegitimitást az biztosítana, ha a második fordulóban is lenne valamilyen részvételi követelmény, és ez a minimumrészvételi arány a határozatképességi arány lehetne, ha figyelembe vesszük az Országgyűlés döntéshozatali rendjét, jellegét, logikáját és értelmességét. Véleményünk szerint ugyanis az Alaptörvény azon fordulata, mely szerint a második forduló mindenképpen eredményes, „tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára”, nem értelmezhető a fenti extrém és nevetséges módon.

E furcsa értelmezést az a logika indokolhatja, amely a közvetlen államfőválasztásokkal mutat analógiát, márpedig a közvetlen államfőválasztások a többségi (vagyis egyéni választókerületi) parlamenti képviselőválasztások lebonyolításával mutatnak analógiát, ezért az Alaptörvény fenti szabályának értelmezésénél – tekintve, hogy sok értelmezési lehetőség magából az Alaptörvényből nem nagyon áll rendelkezésre – a választások és különösen az államfőválasztások belső logikájából, karakteréből, sajátosságaiból, jellegzetességeiből, karakterológiájából kellene kiindulni.

Igen ám, de az Országgyűlés általi választás nem választójog alapján történik, és a köztársasági elnököt nem az országgyűlési képviselők választják, hanem az Országgyűlés választja.⁴⁴⁵

445 A közvetlen államfőválasztást alkalmazó országok alkotmányai a legtöbb esetben nem úgy fogalmaznak, hogy az elnököt a nép (vagy valami hasonló álta-

Márpedig a dolog megítélése éppen ezen a körülményen múlik. Ha az Alaptörvény másként fogalmazna, akkor lehetne más az értelmezés. De ezen a ponton egyértelműen beszél. Nem a képviselők kezébe teszi le az államfőválasztás jogát, hanem az Országgyűlés hatáskörébe helyezi.

Az Alaptörvény fent emlegetett rendelkezései nyitva hagyják az értelmezés lehetőségét. De ezen a ponton nincs értelmezési feladat. Az Alaptörvény kimondja: „A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.”⁴⁴⁶ Majd később hozzáteszi: „Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja.”⁴⁴⁷ A helyzet világos: az Országgyűlés választ.

Márpedig az Országgyűlés a döntéseit, így akár választásait is, ha már választ,⁴⁴⁸ testületként hozza meg. Döntései akkor érvényesek, ha határozatképes állapotban van.⁴⁴⁹ A határozatképességhez az kell, hogy az országgyűlési képviselők több mint fele a döntésben részt vegyen.⁴⁵⁰

Az Alaptörvény ugyanakkor nagyon helyesen pontosítja a korábbi alkotmány azon rendelkezését, mely a jelöltek számát illetően bizonytalanságban hagyta az értelmezést. Az első forduló követően a jelöltek maximális számáról már szóltuk. A második fordulóban azonban a legabszurdabb

lános alany) választja, hanem úgy, hogy az államfőt a polgárok (állampolgárok) többsége választja, vagyis az emberek választják – a választójoguk alapján. Ezzel szemben a magyar köztársasági elnököt nem az emberek (esetünkben a képviselők) választják meg, hanem egy testület, az Országgyűlés választja meg.

446 Lásd az Alaptörvény 10. cikkének (1) bekezdését.

447 Lásd az Alaptörvény 11. cikke (1) bekezdésének utolsó mondatát.

448 A választó parlament kritikáját lásd e dolgozat második nagyobb részében.

449 Álláspontunk Petrétei Józsefével azonos. Lásd PETRÉTEI, 2014.

450 Vagyis: legalább részt vegyen. De, mint később látni fogjuk, érvényesen kell szavaznia.

esetben is legfeljebb három jelölt vehet részt. A kétfordulós rendszer megszünteti az újabb jelölések lehetőségét, és világossá teszi, hogy a második fordulóra az első forduló alapján lehet bekerülni. A két legtöbb szavazatot szerzett jelölt csak abban az egy esetben lehet kettőnél több jelölt, ha az első fordulóban a második helyen szavazategyenlőség alakul ki. (Ha az első helyen alakul ki szavazategyenlőség, akkor a két első helyezett jelölt jut tovább, de ha a második helyen alakul ki szavazategyenlőség, akkor mindkét második helyezett jelölt továbbjut az első helyezett jelölttel együtt.) Az Alaptörvény szóban forgó rendelkezéseinek ugyanis aligha lehetséges más értelmezése. „A második szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni. Ha az első szavazáskor az első helyen szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták. Ha az első szavazáskor csak a második helyen áll elő szavazategyenlőség, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták.”⁴⁵¹

Az Alaptörvény – ugyancsak helyesen – továbbfejlesztette a korábbi alkotmány idevágó rendelkezését, és hatályos szövegében egyértelműen az „érvényes” szavazatokról beszél. Tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmány csupán a szavazatok többségéről rendelkezett, és nem az érvényes szavazatok többségéről, értelmezési problémák merültek fel a tekintetben, hogy a többség megállapításakor az érvénytelenül leadott szavazatokat is figyelembe kell-e venni. A korábbi alkotmány 29/B szakasza ugyanis nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy az érvénytelen szavazatok elutasító szavazatokként értelmeződjenek, és ezzel a fordulót abban az esetben is eredménytelennek lehetett volna nyilvánítani,

451 Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk, (4) bekezdés.

ha a győztes az érvényes szavazatok többségét megszerezte volna, de az érvénytelen szavazatok száma összességében nagyobb lett volna, mint a jelöltre adott érvényes szavazatok száma. Az Alaptörvény ezt az értelmezési dilemmát sikeresen lezárta azzal, hogy a szavazatok összeszámolásánál és a többség megállapításánál csak az érvényesen leadott szavazatokat engedi figyelembe venni. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta.⁴⁵²

Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani.⁴⁵³ Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy ebben a különös esetben nem a második forduló kell megismételni, hanem az egész eljárást az első fordulótól kezdődően új jelölésekkel, új nap kitűzésével stb. Ez esetben ugyanis nem érvénytelenségről, hanem eredménytelenségről van szó, ami azt jelenti, hogy nem érvényesült az alkotmányos szabályozás szinte mindenáron követendő célja, vagyis hogy a második fordulóban meglegyen a köztársasági elnök, ezért a választás logikája is azt kívánja, hogy új kísérlet történjék, és ez a kísérlet az elejétől kezdődjék újból el.

A szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell fejezni.⁴⁵⁴ A két egymást követő nap legfeljebb két napot jelent, vagyis természetesen a házelnök intézkedhet úgy is, hogy a két fordulóra azonos napon kerüljön sor. Nyilvánvaló, hogy az összes körülmény mérlegelésével a komolyságot és az átgondoltságot biztosító kellő idő rendelkezésre bocsátásával, a politikai és a jogi helyzet megítélésével a házelnök saját hatáskörében

képes arról dönteni, hogy a szavazásnak milyen lebonyolítása látszik a leghatékosabbnak. Föltehető, hogy ebbéli döntésében szerepet játszhat annak megítélése is, hogy az Országgyűlés adott pillanatokra milyen határozatképességi állapotban van.

A választás titkossága természetesen kivételt jelent az Országgyűlés döntéseinek nyilvánossága alól, tágabb értelemben a parlamenti nyilvánosság elve alól. De nem jelent kivételt a parlament általi választások általános szabályai alól (a miniszterelnök megválasztását ide nem értve). A titkosság azt is biztosítja, hogy ne a pártfegyelem legyen az elsődleges szempont, amikor a képviselő a saját politikai kötődését mérlegeli. Ugyanakkor természetesen a titkosság elve nem zárja ki azt, hogy a képviselő a pártfegyelem alapján hozza meg döntését, ha úgy kívánja.⁴⁵⁵

A szavazás titkossága a választások alapelveinek egyike. Csakhogy a választások választójog alapján zajlanak, márpedig a választójog alapjog, amely az állampolgársággal van összefüggésben.⁴⁵⁶ Csakhogy – mint jeleztük – az országgyűlési képviselők az egyes közjogi tisztségviselők megválasztásakor nem választójogukat gyakorolják, hiszen a parlament általi választásban való képviselői részvétel nem alapjog, hanem a parlamenti munka nyilvánossága alóli kivételnek tekinthető

455 A köztársaságielnök-választás szabályain a jelöléstől a választás lebonyolításáig végigvonul az a törekvés, hogy az államfőválasztás kiemelkedjék a pártfegyelem által kötött frakciók egységes szavazásának általános gyakorlatából, és a tisztség pártok feletti jellegének megfelelően pártszempontokon túli megfontolások érvényre juttatását is lehetővé tegye.

456 Itt és most nem lehet célunk a szavazás napján az ország területén kívül tartózkodó magyar állampolgárok tényleges szavazási lehetőségének vizsgálata, valamint nem térhetünk ki a nem Magyarországon élő magyar állampolgárok, különösen a határon túli magyarok állampolgársággal együtt járó választójogának tényleges gyakorlását illető esetleges kritikákra.

452 Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk, (4) bekezdés.

453 Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk, (4) bekezdés.

454 Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk, (5) bekezdés.

joggyakorlás, amelynek visszaszorítására a klasszikus parlamentáris rendszerek jelentős erőfeszítéseket tettek, de mint a dolgozat korábbi fejezeteiben jeleztük, a Közép-Európai országok nem tartoznak ezen rendszerek közé.⁴⁵⁷

Tekintve, hogy bírálatunkat másutt már megfogalmaztuk, ezen a ponton nem folytatjuk a kritikát. Az eljárási szabályok ismertetése során ezért csak annak megállapítására szorítunk, hogy a szavazás titkosságának biztosítása a házelnök feladata, aki a megfelelő eszközökkel köteles garantálni a titkos szavazás lehetőségét. A titkos szavazás előírása köti a képviselőket is, és természetesen a sajtót, valamint a közvéleményt is, mindez azonban nem zárja ki, hogy a képviselő szabadon nyilatkozzék arról, hogy a maga részéről a titkos szavazáson – legalábbis az emlékezete szerint – kire szavazott. A titkosság ugyanakkor azt is jelenti, hogy a képviselő e döntését nem köteles nyilvánosságra hozni, és nem köteles indokolni, érvelni vagy magyarázni sem. Ha ennek ellenére magyarázatokba bocsátkozik, az természetesen szabadságában áll. Az alkotmánybíróság 2008-ban hozott határozata értelmében az Országgyűlésnek – praktikusan azonban a házelnöknek – megfelelő feltételeket kell biztosítani ahhoz, hogy a képviselők szavazataikat a nyilvánosság kizárásával adhassák le, illetve hogy a leadott képviselői szavazatok ne legyenek beazonosíthatók.

A választási eljárás lebonyolítása az Országgyűlés elnökének feladata. A szavazás eredményének megállapítása ugyan csak az Országgyűlés elnökének a feladata. Az Országgyűlés elnöke – vagy a helyette eljáró levezető elnök, vagyis az Országgyűlés elnökének helyettese – a szavazás eredményét

minden forduló után bejelenti az Országgyűlésnek.⁴⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy ha az adott forduló érvényes is és eredményes is, a levezető elnök bejelentésével a legtöbb szavazatot szerzett jelölt „*president elect*”-nek, azaz megválasztott köztársasági elnöknek minősül.⁴⁵⁹

A megválasztott elnök a megválasztásával – egyéb feltételek megléte esetén – jogosulttá válik arra, hogy hivatalát elfoglalja. A következő fejezetben azt fogjuk megvizsgálni, hogy ez a cselekmény, a hivatal elfoglalása mikor és hogyan történik.

458 Az Országgyűlés elnökét helyettesítő levezető elnök az esemény fontosságára való tekintettel gyakorlatilag akkor helyettesíti a procedúrát egyébként levezényelni hivatott házelnököt, ha a házelnök akadályoztatva van, vagy ideiglenesen éppen a házelnök tölti be a köztársasági elnöki pozíciót, vagyis a köztársasági elnöki megbízatás idő előtti megszűnése esetén. Ebben az esetben az Országgyűlés elnökének a legnagyobb frakcióval rendelkező pártból való helyettese jár el levezető elnökként.

459 A „megválasztott köztársasági elnök” még nem új köztársasági elnök, még akkor sem, ha személye különbözik a korábbi köztársasági elnöktől, hiszen hivatalba lépéséhez további feltételeket kell teljesítenie, egyebek között esküt kell tennie, de hivatalba lépése nem az eskütétel időpontja, hanem az a nap, amikor megbízatási ideje megkezdődik, vagyis a hivatalt átveszi. Ez természetesen – mint a következő fejezetben látni fogjuk – nem az átadás-átvételi ünnepséget jelenti, hanem a hivatalba lépés „hivatalos napját”, amely az Alaptörvény szerint a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napot jelenti. Vö. Magyarország Alaptörvénye, 11. cikk, (6) bekezdés.

457 SZENTE Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2015, 74–90.

A MAGAS HIVATAL ELFOGLALÁSA

(A köztársasági elnök beiktatása)

Ebben a fejezetben az államfői megbízatás kezdő időpontját kutatjuk fel Magyarországon, vagyis azt a pillanatot merevítjük ki a képre, amikor a megválasztott államfő átveszi hivatalát elődjétől, és elfoglalja a magas közjogi tisztséget. Már itt utalunk ugyanakkor arra, hogy ez a két momentum – az átvétel és az elfoglalás – a gyakorlatban nem feltétlenül azonos pillanat – jöllehet a közjog e két mozzanatot természetesen normatíve egyetlen pillanat egyetlen aktusának fogja fel –, noha érdekes, hogy e két momentum az úgynevezett beiktatással sem esik egybe, amely – mint látni fogjuk – teljességgel esetleges mozzanat a narratívában.

Ennek a látszólag nem egyszerű jelenségnek a megértéséhez az államfői megbízatás időtartamáról fentebb mondtak⁴⁶⁰ azért hívhatók elő ezen a ponton, mert érdemes felidézni, hogy amíg az államfői mandátum végpontja rögzített, de – különös esetekben – lerövidíthető, addig a mandátum keletkezése eléggé világosan kötött: a köztársasági

460 Lásd az *Államfői megbízatás időtartama* című fejezetet ennek a résznek az elején.

elnök megbízatásának kezdete az elnök hivatalba lépése.⁴⁶¹ Van ugyanakkor olyan álláspont is, mely szerint a megbízatás kezdete az elnök megválasztásának időpontja, de ez nem tekinthető elterjedt nézetnek.⁴⁶²

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény a határidőszámítással kapcsolatban nem bőbeszédű, az ötéves mandátum számítását illetően a határidőszámítás általános szabályai az irányadók. Ezek szerint az államfő megbízatása – öt év elteltével – azon a naptári napon ér véget, amelyen egykoron hivatalba lépett.

Ezért a számítás szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a megbízatás lejárt munkanapra vagy munkaszüneti napra esik-e, vagyis az előző államfő hétköznapi is lehet, illetve az új köztársasági elnök akár munkaszüneti napon is elfoglalhatja a jeles hivatalt.⁴⁶³

Okkal merül fel azonban a kérdés, hogy ez az időpont, vagyis a megbízatás lejártának pillanata a nap melyik órájában érkezik el. Ez a látszólag jelentéktelen kérdés természetesen nagyon fontossá válhat az olyan, reálisan egyébként

461 A köztársasági alkotmány 29/D. §-a még úgy rendelkezett, hogy „a megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízási idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz”.

462 E nézetet néhány szerző képviseli. Lásd PETRÉTEI, 2005. 144–145; továbbá uő: A köztársasági elnök helyettesítéséről, *Magyar Jog* 2005/8, 449–457; valamint uő: A köztársasági elnök összeférhetetlenségéről, *Magyar Jog* 2005/6, 321–331. Vö. e mondattal: „A hatályos alkotmányi szabályok szerint az országgyűlés 1995. június 12-én két jelölt közül 259 szavazattal köztársasági elnöknek választotta Göncz Árpádot 2000. június 19-ig terjedő megbízatással.” Lásd KUKORELLI, 1995. 92.

463 A megbízatás kezdete és vége természetesen ugyanaz az időpillanat, jó esetben. Lásd erről ennek a résznek az első fejezetét.

aligha előforduló esetekben, amikor egyes államfői aktusok érvényessége azon múlik, hogy vajon azokat a hivatalban lévő köztársasági elnök bocsátotta-e ki. Államfőváltás esetén nem közömbös, hogy a leköszönő államfő meddig a pillanatig, illetve az új államfő melyik pillanattól élhet jogaival. Világos, hogy az adott határnap minden perce számít, és ezért van jelentősége az átadás-átvétel időpontjára nézve – jobb híján – a határidőszámítás általános szabályai alkalmazandóságának.⁴⁶⁴

Eszerint a határidő lejárt és egyben az új határidő kezdete a lejárati határnapjának teljes lejárt, azaz a lejárati utáni nap első órájának legelső másodperce. Vagyis az új köztársasági elnök nem abban a percben lép hivatalba, amelyben elődje is hivatalba lépett annak idején – normális esetben öt évvel korábban –, hanem annak a napnak az éjféle órájában, amelyik napon elődje hivatalba lépett öt évvel azelőtt.

Meg kell jegyezni, hogy ez a fajta határidőszámítás a legkevésbé sem szerencsés. Nem kell hosszasan értekeznünk arról, hogy a köztársasági elnök hivatalba lépése – az államfői jogállásból és az intézmény egész jellegéből adódóan – milyen szimbolikus fontosságú (az érvényességi megfontolásokon túlmenően) a köztársaság működése és – nyugodtan mondhatjuk (kifejezetten alkotmányos kifejezést használva) – az egész nemzet számára.⁴⁶⁵

Nyilvánvaló, hogy üdvösebb és hasznosabb lenne, ha a hivatalba lépés pillanata jogszabályban (még ha nem is magában az alkotmányban, de valamely az alkotmányt kibontó törvényben)⁴⁶⁶ rögzítve lenne. Az intézmény jellegétől nemhogy nem idegen, hanem éppenséggel a karakteréhez tartozik egyfajta – sőt nagy fokú – ünnepélyesség, és nyilvánvalóan ezt az ünnepélyességet szolgálná, ha a köztársasági elnök a státusához méltóan léphetne hivatalba.⁴⁶⁷

Ráadásul a hivatal átadása és átvétele körüli ünnepélyesség egy napra „megnyitná a palotát” a nemzet számára, amennyiben e légkört a nemzet talán nem csupán igényelné, de alighanem meg is érdemelné. Ezt nem pótolja a „beiktatás” jogi következményekkel nem járó, nem előírt és mindenesetre következtelenül alkalmazott gyakorlata.⁴⁶⁸

Hogy a megbízatás vége és kezdete ilyen módon pontatlanul rögzített, az azzal a következménnyel is jár, hogy a „pillanat” esetleges. Ismeretes például, hogy Göncz Árpád – az ismert és ismertetendő események következtében – az Országgyűlés 1990. augusztus 3-án egy fordulóban választotta meg a köztársaság akkor már „nem ideiglenes” elnökének, aki még aznap hivatalba is lépett. A következő elnökválasztásra – egy fordulóban – 1995. június 19-én került sor, de a hivatalba lépésnek – ugyancsak Göncz Árpád esetében – augusztus 4-én 0 óra 0 perckor kellett elkövetkeznie.⁴⁶⁹

464 Lásd Kovács Virág: *A köztársasági elnöki megbízatás időtartama és korhatára. A 31. § (1) bekezdés kommentárja*. IN: Jakab, 2009, 22. és kk. margószámok.

465 Az alaptörvénynek a köztársasági alkotmányból átvett fordulata szerint „a köztársasági elnök... kifejezi a nemzet egységét...”, lásd az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdését, vö. a köztársasági alkotmány 29. § (1) bekezdésével.

466 A szóhasználat okáról, vagyis az alkotmányt kibontó törvény mibenlétéről itt nincs mód szólni.

467 Ez akkor is így van, ha enyhén szólva – beláthatóan – a nemzetnek nem az államfői hivatalba lépés esetlegessége a legsúlyosabb sorskérdése.

468 Ennek ellenére a beiktatásról alább néhány szót szólunk még.

469 Ennek a gyakorlatnak mindenesetre volt olyan következménye, hogy a hivatalba lépés általában ciklusról ciklusra egy-egy nappal eltolódott.

A számtalan magyarországi alkotmányozási neki-
buzdulás egyikében, az 1990-es évek közepén tetőpontjá-
ra jutott alkotmányozási folyamat során több figyelemre
méltó javaslat született a köztársasági elnök jogkörére
és választási metódusára vonatkozóan.⁴⁷⁰ Ezek sorában
magunk is több javaslatot tettünk, de ezen a ponton csak
azt emeljük ki, hogy az államfői megbízatás kezdetének
minden ötödik év augusztus 20-át javasoltuk megjelöl-
ni.⁴⁷¹ Aligha kell hangsúlyozni, hogy a javaslat valamikori
elfogadása esetén a megoldásnak számos mérhető előnye
lenne.⁴⁷²

Az előnyök között számba vehető, hogy egy effajta javaslat
elfogadása esetén az újítás nyomán a megbízatás keletkezése
és megszűnése egybeesnék a beiktatással, és mindez egybe-
esnék az augusztus 20-ai ünnepséggel, amely egyben az első
államfő (Szent István) ünnepe. A jelzett törvényben ki lehet-
ne mondani, hogy a mandátum kezdete, illetve lejártja a jeles
napon a dél pillanata, 12 óra 0 perc (amiként a köztársaság
születésnapján az államformát is rögzítő alkotmánymódo-
sítás ugyancsak déli 12-kor lépett hatályba – 1989. október
23-án).⁴⁷³

A javaslat elfogadása azzal a kíváncsú következménnyel
járna, hogy nem kevesebb, mint négy időpillanat válnék egy-

470 Lásd egyebek között BRAGYÓVA, 1995, valamint HOLLÓ András (szerk.):
A köztársasági elnök az új alkotmányban. Alkotmány-előkészítő tanulmányok II,
MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi, Budapest, 1995.

471 Lásd SZENTPÉTERI NAGY, 1995. 134.

472 Az egykori javaslat lényegére a *de lege ferenda* szellemű részben hamarosan
visszatérünk.

473 Augusztus 20-ához mindenestre illenék az aktus, és az ünnep koreográ-
fiájába, vagy, nyugodtan mondhatjuk: liturgiájába is beleférne. Erről később még
lesz módunk beszélni.

gyé: a mandátum lejártja, a mandátum keletkezése, a beikta-
tási ünnepség és a nemzeti ünnep pillanata.⁴⁷⁴

E javaslatról nem itt kell tovább szólnunk, de nem is
az ünnepélyesség vagy a szimbolikusság hangsúlyozása a fel-
adatunk, hanem annak rögzítése, hogy a jog szempontjából
sem közömbös, sőt egyenesen a jog természetéből adódó
követelmény, hogy az államfői megbízatás lejártja, illetve kez-
dete másodpercre pontosan rögzítődjék.

Az elnöki megbízatás lejártának problémája persze min-
denekelőtt a rendkívüli vagy szükségállapot idején okozhat
gyakorlati problémákat, mert még ilyen körülmények között
sem lehet az államfői mandátum valamifajta meghosszabbí-
tására gondolnunk (ellentétben az Országgyűlés mandátu-
mával, amely – mint szó volt róla – e különleges esetekben
meghosszabbodhat).⁴⁷⁵

Normális körülmények között azonban természetesen
az feltételezhető, hogy *van* megválasztott köztársasági elnök
(és az illető rendelkezésre is áll), akinek a feladatgyakorlás
átadható.

A megbízatás keletkezése és megszűnése olyan jelenség,
amelyből – mint ez nem csak a fentiekből világos – jogkö-
vetkezmények származnak (ezért, mint jeleztük, a pillanat
rögzítése jogállami érdek), a jogkör gyakorlásának átadása
és átvétele azonban nem ilyen aktus, vagyis a hivatal átadása,
illetve átvétele szoros értelemben nem tekinthető aktusnak.

A mandátum hosszának kiszámítása körüli apróbb ne-
hézségek mindenekelőtt abból a körülményből adódhatnak,

474 A nemzeti ünnepnek ez a „programja” természetesen – normális esetben
– csak ötvenként következne el, de annál jelentősebb lenne ez a program a nem-
zeti ünnep szempontjából is.

475 Egyebek mellett ezt hangsúlyozza PETRÉTEI, 2005. 144–165.

hogy a Magyar Köztársaság első – teljes ciklusra megválasztott – elnöke már a megválasztásának napján hivatalba lépett. A két esemény – a választás és a hivatalba lépés napja – a későbbiekben természetesen elvált egymástól, de sajátos módon ugyancsak elvált a választást – az eredeti állapot szerint – hetekkel követő hivatalba lépés és a hivatalba lépés körüli időkben megrendezett beiktatás pillanata is.

Az első köztársasági elnök megválasztását és hivatalba lépését kisebb ünnepség kísérte, amelyre az Országház előtti – Kossuth Lajosról elnevezett – téren került sor a megfelelő kellékek (szőnyeg, díszszózlóalj, *Himnusz*, integető nép) kíséretében, majd a vonulást tisztes fogadás követte az Országház reprezentációs termében.

1995-ben az újraválasztott elnök beiktatása – azt kell mondanunk – tulajdonképpen elmaradt: abban az időben – tekintve, hogy átadás-átvételt nem került sor – senki sem érezte egy ünnepség megtartásának szükségességét. Ugyanez történt 2017-ben is, amikor az újraválasztott államfő egy parlamenti ünnepi ülés keretében lényegében egy rövid beszéd elmondásával látta elintézhetőnek az eskütétel utáni formaságokat.

2000-ben azonban – a millennium évében, az ezeréves magyar államra minduntalan emlékezve, amikor a kormány egyébként is előszeretettel használta ki az ünnepségekben rejlő lehetőségeket – nagyszabású ceremónia zajlott az Országház előtti téren. A ceremónia minden szempontból valóban grandiózusra sikerült, a tér, a zene, a beszédek, a koreográfia, az ülésrend és a néprésztétel egyaránt összhangolt volt – és a hangulat is valódi „millenniumi” lett, még huszonegy ágyúdörgés is felhangzott a Duna felől –, de az ünnepség napja és órája nem esett egybe a hivatal átvételének pillanatával.

2005-ben a megválasztott köztársasági elnök akaratából jóval szerényebb ünnepséget rendeztek – ezúttal a Sándor-palotában. A ceremónia a szerényebb kivitel ellenére – már csak a helyszín és a beiktatott államfő (hazaszeretetről szóló) rövid, ám magasröptű beszéde miatt is – magasztosra sikerült, de ezek a felemelő pillanatok sem ölelték magukba a közjogi értelemben vett átadás-átvétel pillanatát.

2010-ben az ünnepség némiképp vásárra sikerült – egymáshoz túl közelre állított pótszékekkel, népdallal, csüddöngölőssel, szavalattal, Wass Albert-idézzel és pezsgős fogadással. A ceremóniára – részben az eső miatt is – a Sándor-palota belső udvarán került sor, egy nagyobbfajta sátorban, amelybe ugyanakkor nem fértek be az ellenzéki pártok vezetői, sőt már maga a leköszönő köztársasági elnök sem jött el, miután előző nap már annak rendje és módja szerint – rövid beszéddel és útmutatóval együtt – átadta hivatalát utódjának.

2012. május 10-én az ünnepség a Sándor-palota előtti dísztéren zajlott le, a palotára (két helyen is) kifeszített, nagybetűs Kölcsey-idézzel, amelyet a beiktatott elnök el is ismétel, minekutána nyolc nappal korábban már (ugyan-csak kétszer) ugyancsak idézte a sort. Az ünnepség ezúttal se nélkülözte a színpadi elemeket, népdal, vers és szónoklat ugyancsak elhangzott.

2017-ben az újraválasztott államfő már nem a Sándor-palota faszádjai alatt, hanem a Duna másik oldalán, az Országház neogótikus falai között, az öt néhány héttel korábban újraválasztott Országgyűlés előtt, az alsóházi ülésterem pulpitusáról elmondott rövid szónoklattal iktatózott be, de azért az ismert Kölcsey-idézet – biztos, ami biztos – ebben a beszédben is hangsúlyosan elhangzott, méltán.

Ezek a körülmények azt jelzik, hogy a ceremóniának közjogi éle nincs, és az átadás-átvétel pillanata független a körülötte zajló ünnepség idejétől, módjától, jellegétől, helyszínétől és ízlésességétől egyaránt.

A magyarországi gyakorlatban hektikusan és következetlenül, de mégiscsak elterjedt beiktatási mozzanat mindenkor magában hordozta a követendő hagyomány teremtésének esélyét, de bármilyen esélyes volt is, a beiktatás mozzanatának semmilyen közjogi jelentősége nem fejlődött ki. A jog a kialakulóban volt gyakorlatot nem követte; a beiktatás aktusát a magyar közjog nem ismeri.

Az a meggyőződés, hogy a beiktatásnak semmilyen közjogi relevanciája nincs, elsősorban annak következtében terjedhetett el, hogy a közvéleményre – és különösen a közjogász-közvéleményre – nagy hatással bíró Sólyom László ezt a nézetet vallotta (erről 2005 nyarán több médianyilatkozatban is bizonyosságot tett).

Kovács Virág érzékletesen hívja fel a figyelmet arra, hogy a beiktatási ceremónia már csak azért sem tekinthető közjogilag következetes aktusnak, mert a ceremónia hagyománya következetlenül alkalmaztatott (Mádl Ferenc beiktatási ünnepsége például este hatkor, Sólyom Lászlóé pedig délután kettőkor kezdődött). Tegyük ehhez hozzá, hogy Áder János beiktatási ünnepsége délelőtt tízkor vette kezdetét. Emlékeztet, hogy Schmitt Pál hasonló ünnepsége délelőtt tizenegykor kezdődött, de felidézhetjük azt is, hogy Göncz Árpád 1990-ben akkor lépett el a díszszázad előtt (a negyvenfokos melegben), amikor – esetlegesen – a megválasztásának procedúrája befejeződött, az eredmény kihirdettetett, és az egész országgyűlés kivonult a térre.⁴⁷⁶

476 Ez annál is inkább figyelemre méltó, mert a mandátum kezdetének és lejártának másodperce pontos fontosságára – ugyancsak meggyőzően – éppen

Akármilyen következetlenül rendezze is a magyar közjog az átadás-átvétel esetét, illetve eseteit, azt a célt – a hiányosságokhoz képest – mindenképpen megfelelően szolgálja, hogy az állam legfőbb közjogi tisztsége minden pillanatban valamilyen módon vagy formában betöltve legyen; az államnak a történelem folyamatosságában mindig legyen feje; az egykori Magyar Köztársaságnak éppúgy, mint a jelenleg Magyarországnak nevezett államnak az idő bármely kiragadott egységében legyen elnöke. (Ha ez másképp nem megy, legalább a helyettesítés általános szabályainak érvényesülésével – vagy éppenséggel ideiglenesen – biztosítva van a mindennapok sorának lehetőség szerinti megszakíthatatlansága).

Érdekességgként utalhatunk ugyanakkor arra az ismert közjogtörténeti sajátosságra, hogy a harmadik magyar köztársaságnak (emlékeztetve ezzel az első két magyar köztársaság egyaránt hányatott sorsára) már a kikiáltásának pillanatában csupán ideiglenes elnöke volt, és ez az átmeneti állapot csaknem egy évig, 1989. október 23-tól 1990. augusztus 3-ig tartott, mely időszak alatt – ideiglenesen – ketten is betöltöttek az államfői tisztséget. (1989. október 23-tól 1990. május 2-ig Szűrös Mátyás állt ideiglenesen a köztársaság élén, 1990. május 2-től 1990. augusztus 3-ig pedig Göncz Árpád.)

Az ideiglenesség állapota a magyar közjogtörténet során egyébként természetesen már többször is állandósult – több eseményre is utalhatunk itt a középkortól máig.⁴⁷⁷

Kovács Virág mutat rá egyértelműen; lásd Kovács Virág: A köztársasági elnöki megbízatás időtartama és korhatára. A 29/A. § kommentárja. IN: Jakab, 2009, 16. és kk. margószámok.

477 Sőt, természetesen magára a közelmúltban hatályban volt köztársasági alkotmányra is tehetünk utalást, amely a preambulumban – lásd „a... békés átme-

Mindenesetre az Alaptörvény (hasonlóan a köztársaság egykori alkotmányához) annak az általános és alapvető minimálkövetelménynek, mely szerint biztosítani kell azt, hogy az államnak mindenkor legyen hivatalban lévő feje, eleget tesz, és – legalább az értelmezés segítségül hívásával – megfelel.⁴⁷⁸

Ennek fontossága a királyság hagyományában nem kevesebbet jelentett, mint azt a sajátosságot, hogy a trónutódlás részletes szabályozásának pontos lefektetésével már a történeti alkotmányok is egyértelművé tették azt aényt, mely szerint a király halálának (vagy lemondásának, letételének stb.) pillanatában a következő király vagy királynő (trónörökös) azonnal teljes jogú uralkodóvá válik. Ebben az értelemben a felkenés, eskütétel vagy koronázás csupán utólagos szimbolikus aktus (amelyre esetleg hetekkel, hónapokkal vagy évekkel a trónra lépés után kerül sor, és amelynek a trónra lépés pillanatára visszamenő hatálya lehet), de a „mandátum keletkezésének” pillanata nem az ünnepség, nem a hivatal átadása, nem a kézfogás, az eskütétel vagy a himnuszéneklés pillanata.

A „hivatal elfoglalása” – esetünkben a legmagasabb hivatalé – a teljes jogkörrel cselekedni képessé és lehetővé válás, az odajutás, a hozzáférés momentuma. Nyilván nem volna a köztársaság és a nemzet kárára, ha ezt a pillanatot a jelenleginél pontosabban rögzítené a jog.

net érdekében... hazánk új alkotmányának elfogadásáig” fordulatokat – kifejezetten átmenetinek nevezte magát.

478 E követelmény elvárásként is értelmezhető kinyilatkoztatása az angol jogszokásban – mint erről már többször volt szó – „a király sosem hal meg” formulával jelent meg (*The King never dies*), amelynek a magyarban leginkább a „Meghalt a király, éljen a király!” szólás felel meg.

De legalább az volna kívánatos, ha e pillanat megtalálásához a jelenleginél nagyobb támpontot adna a közelmúltbeli magyar jogtörténet, és a ténylegesen átéltnél jobban, egységesebben és egyértelműen lenne értelmezhető a mára már kétségkívül jelentőssé vált magyar történeti hagyomány.

Ám hogy ez az értelmezés valójában és ekként megtörténhessék, helyes volna, ha Magyarországon sor kerülhetne az államfőválasztás szabályainak teljes, átfogó reformjára. E munkát ugyanakkor érdemes volna egy átfogó alkotmányozási buzgólkodás keretében elvégezni.

Hogy egy ilyen újabb – de végre-valahára rendesen és következetesen végigviendő – alkotmányozásra ebben a hazában mikor kerül sor, azt nem tudjuk. De hogy szükség lenne rá, az biztos. Méghozzá mielőbb.

Utószó és köszönet

A *Bérc, avagy a joguralom útjai* című könyv⁴⁷⁹ utolsó fejezete a sajátos magyar kormányzati rendszer különleges vonásait igyekezett bemutatni.⁴⁸⁰ A könyvnek ez a része önálló tanulmány volt, amely az *Athenaeum konzervatív szemlé*ben jelent meg először – a lap első számában.⁴⁸¹ E lap következő számaiban sorra napvilágot láttak azok az írások, amelyek immár ebbe a kötetbe kerültek be – kiegészítve két további esszével, amelyek a *Parlamenti Szemlé*ben találtak először helyet maguknak.⁴⁸²

479 SZENTPÉTERI NAGY, 2017.

480 SZENTPÉTERI NAGY Richard: *A magyar kormányforma*. IN: Uo. 405–473.

481 SZENTPÉTERI NAGY Richard: *A magyar kormányforma*. *Athenaeum konzervatív szemle* I. évf. 1. szám.

482 Lásd SZENTPÉTERI NAGY Richard: *A parlamentáris államfő* (*Athenaeum konzervatív szemle* I. 2.); *A kormányformák tipológiája* (*Athenaeum konzervatív szemle* II. 1.); *A kormányformavíták karakterológiája* (*Athenaeum konzervatív szemle* II. 2.); *Az alkotmányos formák* (*Athenaeum konzervatív szemle* II. 3.); *Kormányformák és demokráciamodellek* (*Athenaeum konzervatív szemle* II. 4.); *Állam- és kormányformák* (*Parlamenti Szemle* II. 1.); *A parlamentarizmus parlamentje* (*Parlamenti Szemle* II. 2.); *A választott államfő* (*Athenaeum konzervatív szemle* III. 1.); *Hogyan váltsunk államfőt?* (*Athenaeum konzervatív szemle* III.2.); *A magyar államfőváltás* (*Athenaeum konzervatív szemle* III.3.).

Jelen kötet tehát tíz olyan tanulmányból áll, amelyek közül kettő a *Parlamenti Szemlében*, a többi pedig az *Athenaeum konzervatív szemlében* bukkant fel először. Kettő közülük könyvfejezetként is eljutott az olvasókhoz.⁴⁸³ Néhány fejezet, bekezdés, gondolat korábbi változatai néhány korábbi írásban már hébe-hóba fel-feltűntek.⁴⁸⁴

Az itt közölt írások 2015 és 2017 között születtek, és eredetileg az *Athenaeum konzervatív szemle* második-kilencedik, továbbá a *Parlamenti Szemle* harmadik-negyedik számaiban kaptak nyilvánosságot. De már eleve azzal a céllal jöttek létre, hogy egy egységes kötetben épüljenek egymásra. Jelen könyv első öt és utolsó három tanulmánya e konzervatív lapból, hatodik-hetedik esszéje pedig ama parlamenti folyóiratból való. Mindegyik írásnak a kormányforma és mindenekelőtt a parlamentarizmus a tárgya.

Mint azt el kell mondani, az *Athenaeum konzervatív szemle* negyedévenként megjelenő online periodika, mely 2015 második felétől kerül fel rendszeresen a világhálóra, a *Parlamenti Szemle* pedig félévenként megjelenő folyóirat, amely 2016 első felétől kerül az érdeklődők elé. Mindkét lap igényes államelméleti fórum, amely behatóan foglalkozik a parlamentarizmus alapvető kérdéseivel, és rendszeres viták, diskurzusok színtere. E viták közül néhányra ebben a kötetben is van mód utalni.⁴⁸⁵

483 A választott államfő és a Hogyan váltsunk államfőt? című tanulmányok 2017-ben kötetben is megjelentek. Előbbit lásd IN: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat, Budapest, 2017. Utóbbit lásd IN: Csizmadia Ervin – Koroncai András (szerk.): *A történelem fortélyai. A magyar demokrácia az átmenettől napjainkig*. L'Harmattan, Budapest, 2017.

484 Ezek forrásai az adott tanulmányoknál szerepelnek – ebben a kötetben.

485 A kötet mindenekelőtt Kovacs Virág és Szabó Zsolt tanulmányaira hivatkozik a megfelelő helyeken.

Az írások nagy része ugyanis viták, diskurzusok, stúdiómok eredményeként született, általában konkrét megrendelésre vagy vitaindítónak, adott közéleti helyzetben, többnyire valamilyen tudományos apropóval vagy közvetlen publikációs céllal. Ám akármilyen érdekes viták voltak már és talán lesznek is még e kötet legfőbb tárgyáról, a kormányformák mibenlétéről és jellemzőiről, e diskurzusok általában természetesen alig-alig jutnak el a nagyközönség páholyaihoz, és megmaradnak a szakmai kedvtelések tudományos terein. Így aztán könnyen előfordulhat, hogy egy-egy tudományos vita résztvevőinek köre nem sokkal szűkebb, mint a diskurzus olvasóinak tábora, de ez nem adhat okot különösebb csüggedésre.

Sőt, inkább megtisztelőnek tartható, ha némely tanulmány felkeltheti némely tudós elme figyelmét, hiszen „nem mérköztem arany lanttal az ó világ bámult dallosival; nem ragad énekem a maeoni madár szárnyain ég felé”.⁴⁸⁶ Ezért a szerző köszönetét fejezi ki mindazoknak, akikhez eljutott a szava, és azoknak is, akiknek a szava eljutott hozzá: egykori tanárainak, egykori és jelenlegi kollégáinak – és mindenekelőtt a családjának.

Azoknak is köszönet jár, akik tudásukat nem személyesen, hanem könyveik, munkáik által adták át, hagyományozták örökül mindannyiunkra. De azokat is köszönet illeti, akik hasznos tanácsaikkal, értő bírálataikkal – és türelmükkel – e tanulmányok elkészültéhez személyes segítséggel járultak hozzá.

A szerző közülük is különösen Csink Lórántnak, Egedy Gergelynek, Forgács Ágnesnek, Halász Ivánnak, Kovács

486 Az idézet Berzsenyi Dániel 1808 körül keletkezett, *Az én műzsám* című verséből való.

Virágnak, Krasztev Péternek, Kukorelli Istvánnak, Máthé Gábornak, Pablényi Magdolnának, Petrétei Józsefnek, Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnak, Rózsa Péter Györgynek, Sári Jánosnak, Schweitzer Gábornak, Somogyvári Istvánnak, Szalai Andrásnak, Szigeti Péternek, Szoboszlai Györgynek, Takács Albertnek, Takács Péternek, Téglási Andrásnak, Tóth Zoltánnak, Vörös Imrének és Wiener Györgynek tartozik hálával.

Nem kell mondani, hogy a dolgozatok bizonyosan számos esetleges hibájáért – amely a felsoroltak minden igyekezte ellenére kerülhetett a szövegekbe, vagy maradhatott bennük – természetesen nem őket, hanem kizárólag és egyedül a szerzőt terheli a felelősség.

Mindazonáltal azok is köszönetet érdemelnek, akik – közvetve vagy közvetlenül – sokat tettek e kötet megjelenéséért, akár követendő példájukkal, akár támogatással vagy gesztusokkal, vagy éppen a nyugodt alkotómunka körülményeinek biztosításával járultak hozzá a könyv megszületéséhez.

A szerző közülük mindenekelőtt Béndek Péternek, Carino Olivianak, Csák Erikának, Bánó Andrásnak, Bitó Lászlónak, Fazekas Mariannának, Haagen Imrének, Jován Lászlónak, Kerekes Janetnek, Kerekes Sándornak, Kiss Kornéliának, Kocsis András Sándornak, Kovács Róbertnek, Kovács Verának, Kőrössi P. Józsefnek, Mezey Barnának, Nagy Mariannának, Oláh Mariannának, Pál Gábornak, Smuk Péternek, Szabó Líviának, Szarka Károlynak, Szegő Annának, Szendi Nórának, Tarján Andrásnak, Tilk Péternek és Tompa Ferencnek van lekötelezve.

Végül azoknak kell megköszönni a barátságosságukat, akik munkásságukkal a felsoroltakon túl hozzájárultak a szerző szemléletének kialakulásához, gondolkodásának fejlődéséhez. Ebben nagy szerepe volt mások mellett Bihari

Mihálynak, Bragyova Andrásnak, Csizmadia Ervinnek, Deák Istvánnak, Göblyös Istvánnak, Gyulai Györgynek, Hahner Péternek, Hubai Lászlónak, Jakab Andrásnak, Károlyi Csabának, Kis Jánosnak, Kovács Zoltánnak, Lengyel Lászlónak, Romsics Ignácnak, Salamon Jánosnak, Soós Károlynak, Szabo Franznak, Szabó Zsoltnak, Sente Zoltánnak, Széky Jánosnak, Térey Vilmosnak, Tóka Gábornak és Tóth Andrásnak.

A nem kortársak közül ugyanakkor ezen a helyen csupán egyetlen névnek lehet hely, Asbóth János nevének, mert ez a név méltatlanul, méltánytalanul és voltaképpen érthetetlenül kopott ki a tudományos, történeti és irodalmi emlékezetből, pedig fényes helyet és magas megbecsülést érdemelne Magyarország minden zugában. E sorok írójának szándéka, hogy e helyzet sokban változzék, ezért e kötet fejezeteinek mottójául Asbóth legjobb műveiből választotta az idézeteket.

A tíz fejezet élén tíz mottó áll, a tárgyhoz kapcsolódóan. A fejezetcímek mindig háromszavasak, míg az alfejezetek mindig négyszavas címeket kaptak. A lábjegyzetek száma közelíti az ötszázat, de nem a sok, hanem a kevés hivatkozás volt a törekvés – a folyamatos olvasást megkönnyítendő. *A Bérc, avagy a joguralom útjai* című előzményhez hasonlóan a bocsánatkérés itt is indokolt az olvasótól, akit figyelméért és remélt jóindulatáért egyaránt a legfőbb köszönet illeti.

Előszó és hála. 5

A parlamentáris államfő 9

„ÖNÁLLÓ ÁLLAMFŐI HATÁSKÖRE VAN” 12

ALKOTMÁNYOS TARTALOM ÉS FORMA 23

AZ ELLENJEGYZÉS VALÓDI ÉRTELME 33

AZ ÁLLAMFŐ KÖZJOGI HELYE 43

A kormányformák tipológiája 57

A kormányformaviták karakterológiája.. 81

Az alkotmányos formák 107

ÁLLAMBERENDEZKEDÉSEK VÁLTÁSA

ÉS VÁLTOZÁSA 109

ÁLLAMBERENDEZKEDÉSEK EGYKOR ÉS MOST . . 117

AZ ALKOTMÁNY MINT FORMA 123

Kormányformák

és demokraciamodellek 131

AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA

FOGALMA 133

AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA

MODELLJEI 147

ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIÁK

ÉS KORMÁNYFORMÁK 161

A KORMÁNYZATI RENDSZEREK

RENDSZEREZÉSE 173

A KORMÁNYFORMA DEMOKRATIKUS JELLEGE..	184
Állam- és kormányformák	195
A parlamentarizmus parlamentje	229
A választott államfő..	239
Hogyan váltsunk államfőt?	265
Az államfői hatalom jellege	267
AZ ÁLLAMFŐVÁLTÁS MEGVÁLASZTÁSÁNAK	
NEHÉZSÉGEI.	270
AZ ELNÖKVÁLASZTÁSI ELJÁRÁS JELLEGE	288
AZ ÁLLAMFŐJELÖLÉS EGY MODELLJE	293
A JAVASOLT MODELL-ÁLLAMFŐVÁLTÁS ELŐNYEI	301
A magyar államfőváltás..	305
AZ ÁLLAMFŐI MEGBÍZATÁS IDŐTARTAMA.. . . .	307
AZ ÁLLAMFŐVÁLASZTÁST	
MEGELŐZŐ JELÖLÉS.	331
AZ ÁLLAMFŐVÁLTÁS PRECÍZ MENETE.. . . .	343
A MAGAS HIVATAL ELFOGLALÁSA.	358
Utószó és köszönet.	371
Tartalom	379



X 286964

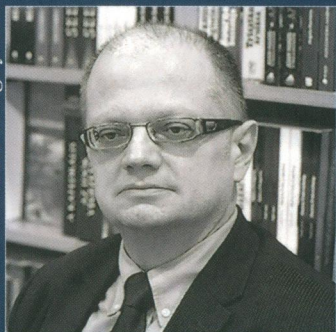
A kiadásért felel
a Noran Libro Kft. ügyvezető igazgatója

www.noranlibro.hu / kiado@noranlibro.hu
www.facebook.com/noranlibro

Tördelőszerkesztő Szegő Anna
Borítótervező Szabó Livia

Készült a Prime Rate Kft.-ben 2018-ban
Felelős vezető dr. Tomcsányi Péter
Tel.: (+36-1) 231-4060
<https://www.primerate.hu>
E-mail: info@primerate.hu

Fotó: Gergely Bea



Szentpéteri Nagy Richard
1965-ben született Kis-
kunhalason. Jelenleg Bu-
dapesten él. Szentpéteri
Hanna és Emma édesapja.

A parlamentarizmus – az elnöki rendszerhez hasonlóan – az emberi szellem nagy találmánya, amely – szemben a prezidenciális modellel – nem tervezőasztalon, mérnöki precizitással született, hanem súlyos idők során, nemzedékek tapasztalatainak és bölcsességének egymásra rakódásával alakult működőképessé. Magyarországon egykoron sokat tudtak erről a rendszerről – az elmúlt évtizedek alatt azonban e tapasztalatok olyannyira kihalványultak a közösségi emlékezetből, hogy olykor még a tudományos tudatban is csak tompa visszfényük pislákol. Ez a könyv tíz tanulmányban igyekszik bevilágítani a modern parlamentarizmus oszlopai közé, hogy hozzájárulhasson a napjainkban szerencsésen újraindított kormányformaviták eredményeinek elmélyítéséhez.

NORAN LIBRO

www.noranlibro.hu

kiado@noranlibro.hu

www.facebook.com/noranlibro

Szentpéteri Nagy Richard



VÉRT

avagy

A PARLAMENTI KORMÁNYZÁS